

El Congreso y el Presupuesto Nacional:

Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario*

Gerardo Uña**

Equipo de Investigación

Gisell Cogliandro, Nicolás Bertello y Juan Labaqui

Este documento fue realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

Julio 2005

* Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Hans Blomeier, Miguel Braun, Roberto Martirene, Luis Babino y Luciana Díaz Frers, durante el proceso de elaboración de este documento, así como los comentarios a la versión final de Carina Lupica. También agradecemos la colaboración del personal de la Biblioteca y de la Dirección de Comisiones del Congreso, de Roberto Reale, Coordinador del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Senado de la Nación, y de todos aquellos que generosamente nos concedieron su tiempo para realizar las entrevistas requeridas.

** Las opiniones y recomendaciones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente la postura de la fundación patrocinante. Comentarios y sugerencias: scatalina@fibertel.com.ar

Abstract

En la Argentina, el Congreso tiene asignado un rol central en el tratamiento del Presupuesto Nacional. Sin embargo, los procedimientos establecidos se han cumplido, en la mayor parte de los casos, sólo de manera formal. En esta investigación se analiza el desempeño del Congreso en todas las etapas del proceso presupuestario, considerando que, a lo largo del ciclo presupuestario pueden identificarse los factores que condicionan y explican su participación.

El debilitamiento del rol del Poder Legislativo se refleja en la lógica detrás de las proyecciones sobre las cuáles se elabora el Presupuesto Nacional, la creciente pérdida de integridad de éste, la baja capacidad institucional del Congreso para analizar el proyecto enviado por el Ejecutivo, y las amplias facultades con las que éste último cuenta para modificar el Presupuesto aprobado durante la etapa de ejecución. Este contexto no permitió lograr mejores resultados en torno a la solvencia fiscal, la eficacia en la asignación de los recursos y la mejora en la eficiencia operativa del Sector Público.

Esta situación se produce a pesar de la presencia de condiciones que favorecerían el logro de acuerdos intertemporales para aumentar la calidad del proceso presupuestario, como ser la posibilidad de coordinación entre actores claves – especialmente entre los principales legisladores integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, quienes, en oposición a la visión general, cuentan con experiencia y conocimientos presupuestarios, y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda –, así como la realización en reiteradas ocasiones del proceso de aprobación del Presupuesto Nacional.

Sin embargo, la lógica del esquema político-electoral vigente, con un presidencialismo fuerte, líderes políticos provinciales con un importante protagonismo e influencia sobre los legisladores nacionales, sumado a la dinámica de funcionamiento interna del parlamento, con fuerte peso de los bloques partidarios en la toma de decisión y los acuerdos a lograr, son factores que contribuyen a disminuir el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

Índice

I - Introducción.....	4
II - Marco Conceptual	7
2.1 Marco teórico de la investigación.....	7
2.2 ¿Por qué fortalecer el rol del Congreso en el Proceso Presupuestario?.....	10
III - Desempeño del Congreso en el Proceso Presupuestario	14
3.1. El Congreso y el Proceso Presupuestario: visiones sobre su rol	14
3.2. El Congreso en el Proceso Presupuestario	16
IV - Características del Desempeño del Congreso en el Proceso Presupuestario	31
4.1. Sistema Presupuestario Jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo.....	31
4.2. Utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas	34
4.3. Integridad de la información en el Presupuesto Nacional	36
V - Condicionantes del Rol del Congreso en el Proceso Presupuestario	43
5.1. La Relación del Congreso con el Poder Ejecutivo	44
5.2. Factores que Inciden sobre los Legisladores	47
5.3. La organización interna: Las Comisiones de Presupuesto y Hacienda	49
5.4. Los condicionantes del rol del Congreso en el proceso presupuestario: principales características	56
VI - Conclusiones.....	60
Bibliografía.....	67

I - Introducción

Las sucesivas crisis económicas y sociales de las últimas décadas ocurridas en los países en desarrollo provocaron un renovado interés en determinar las causas que originaban las mismas. Comprender cuáles son los factores que afectan el sendero de desarrollo de cada país se convirtió en uno de los principales objetivos de la economía política. En este contexto, una de las variables donde se focalizó el análisis fue el desempeño fiscal de los países. Así, tomó relevancia el estudio de las reglas presupuestarias, tanto numéricas como de procedimiento y transparencia, partiendo de la premisa que influyen sobre el proceso presupuestario. En base a su análisis se intentó explicar los distintos resultados fiscales alcanzados por cada país a pesar de enfrentar situaciones socioeconómicas similares, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

En base a estos estudios, entre los cuales los más relevantes son Von Hagen (1992), Alesina y Perotti (1995 y 1996) y Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999), se planteó que procesos presupuestarios jerárquicos, con poderes concentrados en el Poder Ejecutivo, y dentro de este en el Ministerio de Finanzas, tendían a lograr mejores resultados fiscales, al internalizar en los actores con mayor poder de decisión las restricciones presupuestarias intertemporales y reducir de esta forma el impacto del *common pool*.

Como indica Santiso (2005), en América Latina, la adopción de estos postulados dio lugar al avance del Poder Ejecutivo y al posicionamiento del mismo como actor protagónico en el proceso presupuestario. En los últimos años, sin embargo, el renovado interés por el papel de las instituciones, y los magros resultados alcanzados en relación al desarrollo socioeconómico han dado impulso a un movimiento de revalorización y fortalecimiento del Congreso, sus facultades y su rol en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos a través del presupuesto público.

Esta situación conlleva la idea que un Poder Legislativo plenamente involucrado y técnicamente capacitado es capaz de ocupar su rol en el sistema de frenos y contrapesos de un sistema democrático, generando de esta forma las condiciones necesarias de solvencia y transparencia fiscal que permitan un efectivo monitoreo del proceso presupuestario y control del Poder Ejecutivo. En América Latina los poderes legislativos están en una situación de desequilibrio respecto de la figura presidencial, usualmente con menores capacidades técnicas y facultades para generar las acciones necesarias para asegurar un nivel adecuado de transparencia y control sobre el proceso presupuestario.

En la Argentina, si bien se dotó en los instrumentos normativos al Congreso de un rol relevante en relación al Presupuesto Nacional, los procedimientos establecidos fueron llevados a la práctica sólo formalmente. Además, la premura y la urgencia que acompañó a las coyunturas críticas imprimieron a la acción del Ejecutivo una lógica de discrecionalidad y exclusión de otros actores en la toma de este tipo de decisiones. En el proceso presupuestario en particular, este desarrollo llevó a que el rol del

Congreso fuera relegado a un segundo plano, generando así una brecha, que se ha incrementado, entre lo que constituye su rol formalmente establecido y su desempeño real.

En esta investigación se propone un análisis sobre el Congreso y el Presupuesto de la Nación, identificando las manifestaciones del desempeño y los factores que condicionan el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario. El análisis propuesto tiene en consideración todas las etapas del proceso presupuestario, puesto que aún cuando el Congreso no participa de todas ellas, desde el enfoque adoptado en este trabajo, es a lo largo de todo el ciclo presupuestario que pueden identificarse los factores que condicionan y explican o determinan su forma de participación.

Dada la complejidad del objeto de estudio, el proceso presupuestario completo, los actores involucrados en cada una de las etapas que abarca y la manera en que cada uno de éstos se comporta, en la presente investigación se adopta un esquema de análisis en base a distintos módulos, de manera tal que sea posible atender distintos contextos institucionales concatenados en un mismo proceso. Teniendo en cuenta la manera en que este enfoque estructura el análisis, en cada módulo se consideran adicionalmente enfoques particulares relacionados con los aspectos que en ellos se analizan.

El documento se organiza en cinco secciones, correspondiendo a la Sección II la definición del marco teórico en base al cual se realiza el análisis. En la Sección III se analiza el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, haciendo en primer lugar una revisión del estado del debate sobre el caso Argentino. Luego se examina detalladamente el rol del Congreso en las etapas de elaboración del presupuesto, su aprobación, y el control sobre el mismo, tanto durante su ejecución como sobre la Cuenta de Inversión de los ejercicios fiscales pasados.

En la Sección IV se identifican y estudian las distintas formas en que el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario se manifiesta, considerando la organización jerárquica de dicho proceso, caracterizado por la concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, la reiterada desviación registrada en las proyecciones macroeconómicas y la estimación de ingresos, y el nivel de integridad de la información contenida en el Presupuesto Nacional.

En la Sección V, por otra parte, se analizan los factores políticos e institucionales que condicionan la manera en que el Congreso desempeña el rol asignado. Para ello, se atiende en particular la capacidad real que el Poder Legislativo tiene para hacer uso de sus facultades en el proceso presupuestario. En particular, se analiza cómo la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo limita los distintos cursos de acción entre los cuales puede alternar el segundo, los factores que inciden sobre el funcionamiento interno del Congreso, haciendo hincapié en cómo inciden éstos sobre los legisladores, y finalmente, la manera en que las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, principales órganos del Congreso involucrados en el proceso presupuestario, se organizan, los condicionantes del rol de las mismas y sus capacidades para llevar a cabo dicho rol.

Finalmente, en la Sección VI se incluye una breve revisión de los distintos módulos analizados para, en base a esto, realizar las conclusiones generales del trabajo, entre las cuáles se incluyen algunas consideraciones acerca de la viabilidad de las alternativas que pueden presentarse frente al problema planteado.

II - Marco Conceptual

2.1 MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Al utilizar el enfoque propuesto por las más recientes corrientes de economía política, se considera fundamental el análisis del marco institucional que determina las reglas de juego de los actores relevantes en el diseño e implementación de políticas públicas, como un determinante de las posibilidades de éxito o fracaso de las mismas. No basta solamente con que sea posible predecir en cierta medida cuales serán los resultados obtenidos mediante la implementación de determinadas políticas públicas, sino que también será necesario conocer cuáles son los factores que influyen sobre las posibilidades que las mismas sean efectivamente implementadas y sostenidas. Como menciona Acemoglu (2005:2), la principal pregunta que la economía política trata de responder en la actualidad es “¿Por qué las políticas públicas varían con el paso del tiempo, entre países y, más ampliamente, entre configuraciones políticas?”. Esta pregunta resulta de utilidad al analizar, por ejemplo, la imposibilidad en ciertos países de implementar políticas que contribuyen efectivamente a su desarrollo, aún ante evidencias sobre experiencias exitosas de implementación de políticas en otros países que permitieron lograr mejores desempeños de sus economías.

Por esta razón, cada vez en mayor medida se considera que el estudio y diseño de políticas públicas debe basarse en esquemas teóricos dotados de cierta flexibilidad, de manera que sean capaces de incorporar las particularidades de cada país. Estos esquemas deberían permitir la inclusión en el análisis de las características propias de cada configuración institucional, tanto a nivel general como en aspectos puntuales, que determinan las instituciones, tanto formales como informales, que influyen sobre los actores que intervienen en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, Spiller, Stein y Tommasi (2003) proponen un análisis mediante módulos teóricos que permitan observar cómo múltiples características institucionales, interrelacionadas entre sí, afectan las capacidades de desarrollo de políticas públicas exitosas, para determinar de esta forma los aspectos sobre los cuales impactar para sortear las restricciones existentes. Su premisa de partida, la cual sirve para dar cohesión a los módulos a emplearse como marco analítico, es que la posibilidad de lograr acuerdos intertemporales entre los actores relevantes es el punto fundamental para el desarrollo de políticas públicas de mayor calidad. Partiendo de esta premisa, los autores analizan cuales son los aspectos que deben ser considerados para lograr acuerdos intertemporales, los cuales se describen resumidamente a continuación.

Es necesario, en primer lugar, analizar características institucionales básicas, tales como aquellas relacionadas con la historia de un país, su Constitución, si se organiza en forma federal o unitaria, entre otras. A partir de allí se comienzan a considerar las instituciones políticas que configuran las

reglas por las cuales se rige el diseño e implementación de políticas públicas, tanto generales como las relacionadas con un tema particular de estudio.

Este marco configura el escenario general en el cual se desarrolla la interacción entre los actores relevantes relacionados con el tema específico de análisis, determinando sus incentivos. Uno de los aspectos de mayor peso a considerar son las posibilidades de coordinación existentes entre los actores, factor clave para el logro de acuerdos intertemporales. Para analizar este aspecto, resulta útil considerar, como indican los mencionados autores, el marco analítico comúnmente empleado para el estudio de juegos de oligopolio en el ámbito empresarial.

Este marco establece como los determinantes más destacados de las posibilidades de coordinación, las ganancias potenciales que pueden lograr los distintos actores si no cooperan. Estas ganancias se incrementan ante situaciones de incertidumbre hacia el futuro, al aumentar la tasa de descuento que los mismos utilizan para medirla. Otro aspecto es la cantidad de veces que el juego ha sido repetido entre los mismos actores, es decir su experiencia, ya que la misma lleva al aprendizaje y a un mejor conocimiento de los demás actores involucrados facilitando la cooperación. La imposibilidad de conocer los movimientos de los demás actores y en especial sus desvíos de los acuerdos establecidos contribuye a incrementar la incertidumbre. Por lo tanto, las posibilidades de acceso a información sobre los movimientos de los demás jugadores, en especial con respecto a sus desvíos de los acuerdos establecidos, constituye otro de los factores que influyen en las posibilidades de coordinación. Por último, aunque no menos importante, es necesario considerar el nivel de los mecanismos existentes para la penalización del incumplimiento (*enforcement*), ya que si los mismos funcionan en forma adecuada, los costos de no respetar los acuerdos establecidos se incrementan.

Las posibilidades de lograr acuerdos entre actores relevantes y las expectativas de que los mismos serán respetados en el futuro, determinan en la práctica aspectos tales como la mayor flexibilidad o rigidez de las políticas públicas. La falta de confianza entre los actores intervinientes hará necesario que ciertos acuerdos deban ser incorporados de manera tal que su modificación resulte costosa, generándose de esta manera rigidez. Esto es fácilmente observable en Argentina al analizar medidas como el Régimen de Convertibilidad vigente durante la década del '90 o las garantías de montos mínimos de coparticipación a las provincias y fondos con afectación específica que funcionan como eje del Federalismo Fiscal (Spiller et al, 2003).

De todas maneras, es necesario diferenciar rigidez de estabilidad en las políticas públicas. Como mencionan Scartascini y Olivera (2003), las políticas estables son aquellas que se mantienen aunque ocurran cambios políticos, pero que son lo suficientemente flexibles ante cambios que ocurren en la situación económica. La rigidez, por el contrario limita las posibilidades de adaptación ante cambios en el panorama económico y tiene como consecuencia la demora de respuestas y el agravamiento de las crisis. Al mismo tiempo, la imposibilidad de lograr acuerdos intertemporales ocasiona alta

volatilidad ante cambios en el panorama político, los cuales producen importantes modificaciones al rumbo de las políticas públicas. Todo esto contribuye a generar una visión de corto plazo en los procesos de diseño y elaboración de políticas públicas, disminuyendo los incentivos que los distintos actores tienen para invertir en estos procesos.

Por otra parte, Cox y McCubins (2001) sugieren que uno de los *trade-offs* más importantes presentes en el desarrollo de políticas públicas, ocurre entre la posibilidad de modificar políticas (*decisiveness*) y la habilidad para comprometerse a su sostenimiento una vez que han entrado en vigencia (*resoluteness*). Al respecto, Tsebelis (1995), menciona que más allá de la preferencia por la estabilidad de las políticas públicas o por su flexibilidad, que probablemente dependerá del deseo o no de mantener el *status quo* de quien realiza la apreciación, es importante analizar los factores que influyen en el potencial para generar cambios, dado que “un potencial para introducir cambios en las políticas no garantiza tales cambios, pero la ausencia de este potencial lo impide” (Key, en Tsebelis, 1995: 293). El autor también destaca la utilidad de analizar la cantidad y distribución de actores de veto, es decir aquellos actores cuyo acuerdo es necesario para el desarrollo de una determinada política pública. Lograr coordinación resultará más complejo y el potencial de cambio será menor cuanto mayor sea el número de actores de veto, mayor la separación que existe entre las posiciones de los mismos y menor sea su cohesión interna al considerar actores colectivos.

Con respecto a este último punto, este marco conceptual también sigue la línea de la “lógica de la acción colectiva”, desarrollada por autores como Olson (1986), en la cual se plantea la dificultad que existirá para que actores individuales racionales actúen en beneficio de los intereses del grupo al que pertenecen si no se presentan incentivos o circunstancias especiales. Para cada actor individual enfrentado a la opción de participar o no en una acción colectiva la mejor opción será no participar, y esperar que los demás asuman los costos, sabiendo que si la acción se lleva adelante, todos los integrantes recibirán los beneficios en la misma medida. Esta situación será más difícil de superar- por ejemplo otorgando incentivos positivos a los que participan o negativos a los que no participan- cuanto mayor sea el grupo, menor sea el efecto del aporte individual sobre el resultado total, menores sean los incentivos para adquirir información sobre el proceso y mayor heterogeneidad presenten los integrantes del grupo.

De este modo, analizar un determinado proceso de políticas públicas siguiendo este enfoque requiere un detallado análisis del marco institucional. El presente documento sigue los lineamientos de análisis descritos hasta aquí, lo que significa considerar el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario empleando un enfoque compuesto por “módulos” de análisis, que van desde los aspectos institucionales generales, hasta los aspectos particulares que influyen en el área específica de las políticas públicas bajo análisis, en este caso, el proceso presupuestario de Argentina. Será necesario entonces considerar el marco constitucional que sirve como base para las relaciones entre el

Poder Ejecutivo y el Legislativo, las características del Federalismo Fiscal y la tradición de presidencialismo fuerte que ha existido en Argentina, entre otros aspectos.

Sumado a esto deben considerarse las características internas del Congreso como actor colectivo y cuales son los elementos que determinan los incentivos con los que cuentan sus integrantes. Así, deberán tenerse en cuenta, por ejemplo, aspectos tales como los incentivos para construir una carrera legislativa, la relación de los legisladores con los gobiernos provinciales y los partidos políticos a los cuales pertenecen, su experiencia y antigüedad, y la importancia de las Comisiones Legislativas.

Además, deberán analizarse las características propias del proceso presupuestario, estudiando cómo participa el Congreso en el mismo y qué sucede en la realidad, considerando las etapas que lo componen y las reglas formales e informales que lo rigen, así como los aspectos puntuales del proceso presupuestario en los cuales la participación del Poder Legislativo presenta falencias.

En relación al rol del Congreso en el proceso presupuestario, en el próximo punto se desarrollan los principales argumentos que sustentan la necesidad de fortalecer el rol del Poder Legislativo en dicho ciclo, y que proporcionan una primera aproximación respecto a cuales deberían ser los aspectos específicos a estudiar con mayor detalle.

2.2 ¿POR QUÉ FORTALECER EL ROL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO?

De acuerdo a la Constitución Nacional y a la legislación vigente, el Poder Legislativo tiene asignadas importantes atribuciones en el proceso presupuestario, asociadas especialmente a la aprobación de la Ley de Presupuesto y el control de su ejecución. En la actualidad, como se explicará posteriormente, este rol del Congreso se encuentra debilitado, siendo su fortalecimiento indispensable para lograr el desarrollo de mecanismos de asignación de los fondos públicos que contemplen la solvencia fiscal, pero que a su vez resulten transparentes y promuevan la adopción de políticas que reflejen las prioridades de la sociedad.

En las últimas décadas se ha alcanzado cierto consenso respecto a que un proceso presupuestario centralizado mayormente en el Poder Ejecutivo, a través de un Ministerio de Economía fuerte, limita las posibilidades de desequilibrio fiscal y mejora las posibilidades de realizar reformas que impliquen cambios de gran magnitud. Alesina y Perotti (1996) establecen dos categorías para clasificar los procesos mediante los cuales se elabora y aprueba el presupuesto. Los mismos pueden ser *colegiados*, es decir con participación de múltiples actores dentro del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, o *jerárquicos*, mediante decisiones mayormente centralizadas en el Ejecutivo, y dentro de este en el Ministerio de Economía, y con limitación a las capacidades de la Legislatura para realizar modificaciones al presupuesto. Los autores concluyen que la toma de decisiones en mayor medida *jerárquicas* favorecen el sostenimiento del equilibrio fiscal y la implementación de reformas fiscales importantes, y que por lo tanto es el esquema de decisiones que preferentemente debería tener lugar en

aquellos países con problemas para controlar el déficit fiscal. En un trabajo posterior estos resultados fueron demostrados empíricamente para América Latina (Alesina et al, 1999). De esta manera, en un proceso presupuestario con reglas de procedimiento jerárquicas, el rol del Poder Legislativo pierde peso en relación al Poder Ejecutivo.

En esta misma línea, Schick (2002:16), destaca que, al contrario de lo que suele suponerse, en muchos países a lo largo del Siglo XX, el Poder Legislativo tenía mayor poder sobre las decisiones relacionadas con el presupuesto. Pero con el paso del tiempo, gran parte de este poder de decisión fue delegado al Poder Ejecutivo “porque no podían confiar en su capacidad para tomar decisiones responsables sobre las finanzas públicas”.

En la práctica esta transferencia de poder de decisión sobre el presupuesto hacia el Ejecutivo fue realizada *de jure*, mediante la modificación de las leyes que rigen la administración financiera del Estado, o *de facto*, mediante la delegación directa de poderes sobre el presupuesto desde el Legislativo hacia el Ejecutivo. En el caso argentino, ambos tipos de delegación han tenido lugar a lo largo de la década del '90 y se mantienen en la actualidad. En 1992 se sancionó la Ley de Administración Financiera del Estado, que sentó las bases del proceso presupuestario, otorgando exclusividad al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía para la elaboración del presupuesto y limitando el tipo de modificaciones que el Congreso puede realizar al presupuesto durante su aprobación.

Adicionalmente, las modificaciones más importantes a la Ley de Presupuesto durante su ejecución en los últimos años han sido realizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia. El empleo de esta herramienta fue incluido entre las atribuciones del Presidente en la Constitución Nacional de 1994, otorgándole así rango constitucional a una delegación que originalmente había sido *de facto*. Sin embargo, se la sometía al control de una Comisión Bicameral Permanente que se crearía a tal efecto en el Congreso Nacional. Pero esta Comisión nunca fue creada, pese a haberse presentado gran cantidad de proyectos para su conformación, lo cual ha derivado en una ausencia de controles legislativos sobre la utilización de los decretos. La reforma ha resultado así en una delegación *de jure* de una facultad, en la práctica, sin control del Poder Legislativo. Además, desde 1997 hasta la fecha, el Jefe de Gabinete de Ministros ha contado con facultades especiales para realizar modificaciones al presupuesto durante su ejecución, en los últimos años incluidas en la Ley de Presupuesto aprobada, las cuales permiten al Ejecutivo realizar modificaciones unilaterales al presupuesto sobre aspectos que, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera, requieren expresa aprobación del Congreso.

No obstante, y a pesar de que las decisiones sobre presupuesto han sido centralizadas en gran medida en el Ejecutivo, esto no ha impedido que, en los últimos tiempos, el país sufriera desequilibrios fiscales en forma reiterada, los cuales han sido producto además de una serie de factores que exceden el proceso presupuestario, así como que se presentaran dificultades para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y que se produjera una carencia de transparencia presupuestaria.

De esta manera, el renovado interés en la discusión respecto el rol que el Congreso debe tener en el proceso presupuestario y los beneficios que una participación con mayor fundamento del mismo podrían generar, resulta de especial relevancia en el caso argentino. Como menciona Santiso (2005), el desafío clave para la administración (*governance*) del presupuesto es cómo mantener las ventajas de una fuerte autoridad del Ejecutivo necesaria para asegurar la disciplina fiscal, pero con el necesario contrapeso institucional que garantice controles efectivos y mayor transparencia fiscal.

Autores que por un lado han señalado la conveniencia de un Poder Ejecutivo fuerte en materia presupuestaria como medida para sostener el equilibrio fiscal, también han otorgado importancia a los requisitos de transparencia y *accountability*. Alesina y Perotti (1996) mencionan la importancia de reglas sólidas de procedimientos presupuestarios y de transparencia presupuestaria, sin las cuales las medidas de tipo numérico que se tomen para controlar el equilibrio fiscal podrán ser burladas. Un mejor desempeño del Poder Legislativo en el proceso presupuestario podría ayudar a aumentar la transparencia en el manejo de los recursos.

Adicionalmente, en lo que respecta al sostenimiento del equilibrio fiscal, pueden considerarse medidas que contribuyan a sostener este equilibrio durante el tratamiento del presupuesto en el Poder Legislativo, pero que permiten a este ejercer adecuadamente sus atribuciones. Schick (2002) hace referencia al caso de Suecia y Republica Checa, países en los que se ha introducido un sistema de aprobación del presupuesto en dos etapas: en la primera, el Ejecutivo envía los montos agregados para su revisión en el Congreso, y otra posterior en la cual se aprueba la asignación detallada de los recursos, pero con la restricción de no superar los valores agregados aprobados en la etapa anterior.

En relación a las consecuencias de un rol debilitado del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, Santiso (2005) advierte sobre cinco riesgos principales asociados con procesos presupuestarios con arreglos institucionales *jerárquicos*. Estos riesgos son la ausencia de control y responsabilidad sobre la asignación de fondos públicos asociada a un Poder Ejecutivo con gran discrecionalidad en materia presupuestaria, una disminución en la credibilidad en el presupuesto como herramienta de planeamiento estratégico, la disminución de mecanismos institucionales que garanticen transparencia en las decisiones sobre asignación de recursos, menor estabilidad en las políticas públicas ante cambios en la conducción del Poder Ejecutivo y por último, considerando los tres principales objetivos que tiene el presupuesto de acuerdo a Schick (1998), el riesgo de un énfasis excesivo en el sostenimiento del equilibrio fiscal, quite relevancia a la búsqueda de asignación eficaz de recursos y el logro de un mejor desempeño operativo.

Todos estos riesgos se encuentran en gran medida asociados a la falta de *accountability* y a una disminución de la transparencia en las decisiones sobre la asignación de recursos públicos. Justamente aspectos cuya aplicación se encuentra asociada a la participación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario durante las etapas de aprobación, ejecución y control del presupuesto.

En esta línea, Wehner (2004) relaciona la necesidad de fortalecer la participación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario con la necesidad de mantener los contrapesos esenciales entre poderes de gobierno. En gran medida, la falta de vinculación del Poder Legislativo con el proceso de asignación de los recursos públicos quita valor a la actividad legislativa en general. Para que las necesidades sociales se encuentren adecuadamente reflejadas en las leyes que se sancionan, éstas deben encontrarse vinculadas a la disponibilidad de recursos y sus costos deben ser adecuadamente evaluados. Este autor también destaca la importancia del contrapeso del Legislativo en cuanto la transparencia y pluralidad de las políticas públicas. Menciona cómo, en general, el presupuesto cobra publicidad recién cuando ingresa al Congreso y es discutido y aprobado, mientras que por el contrario, el proceso de elaboración del Presupuesto por el Poder Ejecutivo no tiene difusión pública.

Por su parte, Stapenhurst (2004) argumenta que el ciclo presupuestario requiere para su funcionamiento abierto, transparente y *accountable*, que funciones como el planeamiento presupuestario, la asignación de recursos y gastos, el reporte del estado financiero, la auditoría y evaluación externa y la contabilidad pública, involucren un grado significativo de interacción con grupos de la sociedad civil, del sector privado y el público en general. Es precisamente en este punto en el cual el Poder Legislativo debe tener un rol clave.

De esta manera, las propuestas para revalorizar la participación del Congreso en el proceso presupuestario encuentran su justificación en la existencia de un desequilibrio entre el poder real que tiene el Poder Ejecutivo sobre el presupuesto y el que ejerce el Poder Legislativo. Por lo tanto, un mejor equilibrio entre poderes podría contribuir efectivamente a una mejora en los procesos de asignación de recursos públicos. Este balance debe traducirse en mayor independencia y capacidad del Poder Legislativo para aprobar y controlar las actividades del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto.

Como se mencionó al inicio de este punto, el marco legal vigente en Argentina otorga al Poder Legislativo importantes atribuciones en lo que respecta a la aprobación y control del presupuesto. Esto significa que, en principio, el fortalecimiento del Congreso en materia presupuestaria implica mejorar sus capacidades para cumplir adecuadamente las funciones que tiene asignadas. Para esto es necesario considerar, en primer lugar, cuales son los condicionantes del nivel y el modo de participación del Congreso en el proceso presupuestario y, en segundo lugar, cuales son las opciones que se presentan para mejorar esos aspectos. En palabras de Santiso (2005:15), para lograr este objetivo, el Congreso necesita “...tanto las capacidades técnicas para analizar el presupuesto en forma independiente, como los incentivos políticos para emplearlas efectivamente.”

En las Secciones siguientes se realizará un diagnóstico de la situación actual del Poder Legislativo en la Argentina y se analizarán cuales son los principales determinantes de esa situación.

III - Desempeño del Congreso en el Proceso Presupuestario

En los últimos años se ha producido un renovado interés en el estudio acerca de cómo el Congreso participa del proceso presupuestario y qué capacidades tiene para intervenir en el mismo. En la Argentina, el rol que juega el Poder Legislativo en el proceso presupuestario está claramente definido por una serie de normas legales. En la práctica, sin embargo, el rol desempeñado por el Congreso ha sido dispar, dando lugar a distintas caracterizaciones sobre su verdadero papel en este proceso. Es por ello que en esta Sección se analizan, en primer lugar, distintas visiones sobre el rol del Congreso en el proceso presupuestario. En la segunda parte de esta Sección se desarrolla el estudio en detalle acerca del rol del Congreso, considerando su desempeño en las distintas etapas del proceso presupuestario.

3.1. EL CONGRESO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO: VISIONES SOBRE SU ROL

En este punto se revisan las distintas visiones acerca del rol que juega el Congreso en el proceso presupuestario de Argentina. Los tres estudios que se consideran aquí son, en primer lugar, Jones (2001). En segundo lugar, el desarrollado por Rodríguez y Bonvecchi (2004), y en tercer lugar el trabajo de Abuelafia, Berensztein, Braun y Di Gresia (2005). También se considera el trabajo de Makón (1999), el cual hace hincapié en aspectos técnicos.

Jones (2001), al analizar el peso del Congreso en la toma de decisiones Argentina, concluye que este ha tenido mayor influencia de la que suele atribuírsele. Se opone a la visión que plantea a la Argentina como una democracia *delegativa*, en la cual las instituciones legislativas juegan un rol menor en la toma de decisiones. Menciona cómo, incluso durante la presencia de ejecutivos fuertes como el período presidencial del Dr. Carlos Menem, en el que gran cantidad de decisiones fueron tomadas por decreto, las medidas más importantes fueron tratadas en el Congreso. Desde su perspectiva, la fortaleza del Congreso viene dada por la estrecha relación de los legisladores con los gobiernos de las provincias de origen y la diferencia que existe entre los intereses de estos últimos y el Poder Ejecutivo Nacional.

Como eje del análisis, este autor concentra la atención en la participación del Poder Legislativo en el tratamiento del presupuesto y plantea la posibilidad que, mientras los presupuestos en los últimos años han pasado por el Congreso sin mayores interferencias a las propuestas del Ejecutivo, las negociaciones sobre el mismo se realizan en forma previa a la aprobación de la Ley de Presupuesto y en arenas informales. Esto sería una alternativa a la concepción de las acciones del Congreso sobre el presupuesto como un simple “sello de goma”, el cual simplemente valida las acciones del Poder Ejecutivo.

Por el contrario, Rodríguez y Bonvecchi (2004: 41) plantean que “la evolución combinada del contexto macroeconómico, la situación financiera del Estado y la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos [...] han compuesto un presente en el cual el Poder Legislativo argentino aparece como un perdedor nato, con facultades legales y capacidad política persistentemente disminuidas para desempeñar un papel activo en el proceso presupuestario”. Los autores analizan la participación del Congreso en el proceso presupuestario entre los años 1984 y 2004, y plantean que el Congreso pasó de un rol *convalidatorio* de lo actuado por el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria entre 1984 y 1991, a un rol expansivo entre 1991 y 1996 -generado por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, pero limitado a aspectos marginales dada la hegemonía del partido gobernante en el Congreso-, y terminando entre 1996 y 2004 con un rol crecientemente legitimizador de las acciones futuras del Poder Ejecutivo. En esta misma línea, pero con un enfoque centrado en las capacidades técnicas del Congreso, Makón (1999) también plantea la debilidad del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

Adicionalmente, es necesario destacar que incluso en los fundamentos del proyecto de ley de creación de la Oficina de Presupuesto en el Congreso elaborado por los Senadores Baglini y Lamberto, que tomó estado parlamentario en el año 2003, se argumenta que el Poder Legislativo debería “cumplir un rol clave en la definición de grandes prioridades del gasto, pero existen limitaciones para cumplir con su papel en la función legisladora y [...] de control del Poder Ejecutivo”, un régimen fuertemente presidencialista, el alto grado de disciplina partidaria, la escasa capacidad técnica, y la falta de experiencia en la materia han “conspirado para debilitar la calidad de la participación del Congreso”. Se señala a su vez la falta de reformas institucionales orientadas a organizar eficientemente el funcionamiento de las comisiones, los asesores, la Comisión Mixta Parlamentaria Revisora de Cuentas y la Auditoría General de la Nación como factores que han contribuido a profundizar esta situación.

Abuelafia et al (2005) concilian ambas posturas, considerando que las conclusiones de estos autores son válidas dependiendo de los elementos del gasto público que se analicen. Si se considera únicamente el Presupuesto Nacional, sin incluir otras transferencias a las provincias, se sostiene la postura de Rodríguez y Bonvecchi (2004), para los cuales el rol del Congreso en el proceso presupuestario es muy limitado y la mayoría de los cambios al presupuesto son realizados por el Poder Ejecutivo durante la etapa de ejecución. Por otro lado, si se considera la totalidad de las transferencias que el gobierno federal efectúa a las provincias, se observa en este caso una importante influencia de los gobernadores provinciales a través del Congreso Nacional en la distribución de recursos públicos, en línea con la postura de Jones (2001).

Frente a esta situación vale la pena señalar la importancia de distinguir entre los diferentes niveles de análisis relacionados con el gasto público, los cuales pueden estar orientados al modo en el que se deciden e implementan las políticas públicas en general, u orientados al análisis de características específicas de políticas públicas puntuales. En este caso cabe la diferenciación entre el ámbito de las

negociaciones generales que se producen entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias, y el proceso presupuestario nacional en particular, el cual constituye sólo una parte de esquema anterior y aunque altamente influido por el mismo, presenta características particulares. En esta investigación se analizará el proceso presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional, es decir a los gastos que ejecuta directamente el Poder Ejecutivo Nacional, partiendo de la hipótesis que el Congreso tiene un rol debilitado en el proceso presupuestario, como consecuencia de decidir sobre un porcentaje acotado del gasto público y de la dinámica de la relación entre los legisladores nacionales y los líderes provinciales, y entre éstos últimos y el Poder Ejecutivo Nacional, así como por su baja participación en el control de la ejecución presupuestaria, tanto a lo largo del ejercicio fiscal como al finalizar el mismo.

Con respecto a este último punto, el control del Congreso sobre el Presupuesto Nacional, es necesario considerar que la mayoría de los estudios realizados centran la atención especialmente en la etapa de aprobación del presupuesto, haciendo hincapié en la cantidad y profundidad de las modificaciones que realiza el Poder Legislativo al Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Este análisis, aún cuando relevante, debería contemplar otros aspectos del rol del Congreso en el proceso presupuestario, como por ejemplo el seguimiento en la etapa de ejecución del presupuesto y los controles ex-post del mismo, aspectos que se desarrollan a continuación.

3.2. EL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La reforma del Sistema de Administración Financiera a principios de la década de los '90, llevada a cabo mediante la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera (LAF), produjo avances muy significativos orientados a ordenar y racionalizar el proceso presupuestario. Con el transcurso de los años el proceso presupuestario desarrolló una dinámica propia, y en la actualidad es posible observar brechas entre el marco legal establecido y el funcionamiento real del sistema presupuestario.

Así, es posible observar que el proceso presupuestario en Argentina –en sus diferentes etapas de formulación, aprobación, ejecución y control- se caracteriza actualmente por la existencia de dos procesos que funcionan en forma paralela: el proceso formal establecido por el marco normativo, y el proceso real, influenciado y determinado por las reglas informales que mantienen los actores. Cabe reconocer que aún cuando se ha avanzado en atenuar la incidencia de las reglas informales mediante el proceso de reforma, éstas aún persisten. Sobre el Congreso, un actor clave del proceso presupuestario, es posible advertir cómo esta dinámica de funcionamiento sobre procesos paralelos influye sobre su comportamiento y desempeño en la aprobación y control del Presupuesto Nacional.

En esta línea, y de acuerdo al marco normativo que regula el proceso presupuestario según el cual se distribuyen las facultades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Congreso tiene un rol

exclusivo en la etapa de aprobación y un rol preponderante en lo referido al control externo de la gestión presupuestaria¹. En contraposición, se observa en la práctica un escaso grado de participación del Congreso en el proceso de decisión del Presupuesto Nacional, existiendo cierto consenso acerca del debilitado rol del Congreso entre quienes han analizado el proceso presupuestario argentino; en particular respecto de su desempeño como contralor de las decisiones tomadas por parte del PEN en materia presupuestaria, como fue señalado en el punto anterior.

Con el fin de analizar este desempeño, en este punto se estudia el comportamiento del Congreso con respecto al rol que tiene asignado en las etapas de aprobación y control del presupuesto, considerando tanto el control de la ejecución presupuestaria como el realizado *ex-post* una vez finalizado el año fiscal. El análisis propuesto se realiza atendiendo las brechas existentes entre las reglas formales y la situación que se da en la práctica sobre la base de reglas informales, considerando los incentivos que tienen los actores para mantener el *status quo*. A su vez, se incluye el estudio del comportamiento y las decisiones del Poder Ejecutivo, particularmente durante la etapa de formulación del presupuesto.

Para ello, este apartado se estructura en tres puntos. En el primero se describen los condicionantes que limitan el análisis que debe realizar el Congreso resultantes de la etapa de formulación del presupuesto. En el segundo se estudia, concretamente, el desempeño de ambas Cámaras durante la etapa de aprobación del presupuesto. Por último, en el tercer punto, se explicita el desempeño del Congreso en el rol de control, tanto en la etapa de ejecución del presupuesto como el control *ex-post* a través de la aprobación de la Cuenta de Inversión.

A. Etapa de Formulación del Presupuesto: Limitaciones para la Etapa de Aprobación

Si bien la etapa de formulación y elaboración del Presupuesto Nacional es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, su resultado promueve o limita el análisis que deberá realizar el Congreso para su aprobación. En la actualidad, la formulación del presupuesto presenta una serie de falencias que condicionan su grado de confiabilidad y precisión. Puede mencionarse, en primer lugar, la tendencia a la sobreestimación y subestimación de las variables macroeconómicas sobre las cuales se elabora el Presupuesto Nacional, determinando así de manera igualmente imprecisa los recursos y los gastos proyectados². Por lo tanto, el Congreso aprueba un presupuesto que luego será modificado por el Poder Ejecutivo durante su ejecución para subsanar las diferencias de los cálculos realizados en relación a los recursos y gastos.

¹ El marco normativo del proceso presupuestario está compuesto principalmente por la Constitución Nacional, la “Ley N° 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público”, la “Ley N° 24.629 de Reforma del Estado”, y la “Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”. Las normas adicionales son la “Ley N° 11.672 (T. O. 1999) Complementaria Permanente de Presupuesto” y “Ley N° 25.512 de Solvencia Fiscal”. Un análisis más detallado del funcionamiento formal de estas normas puede encontrarse en Sanguinetti (2002)

² Este punto se desarrolla en detalle en la Sección IV como uno de los factores que condicionan el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

En segundo lugar, cabe destacar que en la asignación de recursos a las jurisdicciones que realiza la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto, los indicadores de la producción institucional tienen un bajo nivel de relevancia, definiéndose principalmente en base a las necesidades de financiamiento de gastos preexistentes. Así, los aspectos relacionados directamente con los bienes y servicios que debe brindar el aparato estatal no constituyen una variable preponderante. A esto se añade que, para las distintas entidades el establecimiento de las metas físicas de la producción institucional no es un aspecto importante al momento de elaborar sus anteproyectos de presupuesto. De esta manera, se retroalimenta un círculo vicioso en el cual la fijación de metas físicas del presupuesto no se corresponde con la asignación de gastos en las diferentes jurisdicciones. Esta situación debilita al presupuesto como herramienta de planificación y de gestión de las políticas de gobierno, y por lo tanto limita a aspectos netamente financieros el análisis que el Congreso puede realizar del mismo durante la etapa de aprobación.

En tercer lugar y en relación con la falencia en la asignación de recursos, existe una cierta inercia presupuestaria, es decir, a elaborar los anteproyectos de presupuestos aumentando en un determinado porcentaje el correspondiente al año anterior. Este comportamiento se observa principalmente por parte de las diferentes jurisdicciones, y en menor medida en el órgano rector, situación que, sumada a la rigidez del gasto limita la posibilidad de introducir cambios acordes a las modificaciones en la orientación de las políticas de gobierno.

En cuarto lugar, en relación al informe de avance sobre la elaboración del Proyecto de Presupuesto Nacional para el año siguiente que debe presentar al Congreso antes del 30 de junio según lo establece la Ley de Reforma del Estado, cabe destacar que en la práctica, “si bien el Poder Ejecutivo cumple de forma ritual con la presentación, este Informe de Avance al Congreso, presenta déficit de calidad” (Sotelo, 2003: 13). Asimismo, el Congreso no tiene ningún poder de influencia y determinación sobre este informe, el cual es meramente formal. Esta situación se acentúa en la práctica, ya que las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras le otorgan escasa importancia al informe, sabiendo que el PEN puede realizar modificaciones sustantivas en la versión definitiva del Proyecto de Ley de Presupuesto que se presentará ante el Congreso el 15 de Septiembre de cada año.

Un factor adicional que es necesario tener en consideración, es el cumplimiento meramente formal del requisito de presentar el Presupuesto Plurianual que estableció la Ley de Solvencia Fiscal de 1999, como señala ONP (2004). Puntualmente, ésta disponía que el PEN debía presentar junto con el proyecto de Ley de Presupuesto un presupuesto plurianual de al menos tres años en el que estuvieran contenidas proyecciones de gastos y recursos estimados, el programa de inversiones para el período y los marcos macroeconómicos y fiscales utilizados para ello.

Estas falencias, que se presentan durante la etapa de formulación del Presupuesto Nacional dentro del PEN, tienen como resultado un presupuesto que contiene cierto grado de imprecisión, restándole

confiabilidad y constituyendo así condicionantes importantes para el desempeño posterior del Congreso. En particular, esta situación puede generar que el Poder Legislativo debata, y eventualmente apruebe, un presupuesto que luego será modificado durante la ejecución por parte del Ejecutivo, y en el cual el nivel de producción de bienes y servicios de cada jurisdicción no es una variable relevante en la toma de decisiones.

A los fines de comprender mejor cuáles son los motivos que explican estas cuatro falencias desarrolladas, pueden señalarse dos factores principales. Un primer factor es la asimetría de capacidades que existe hacia el interior del PEN en la formulación del Presupuesto Nacional, teniendo sus raíces desde el comienzo de la reforma del Sistema de Administración Financiera. Es importante reconocer la gran transformación y avance que significó esa reforma, que tuvo como principal protagonista al Ministerio de Economía, quien incrementó notablemente su capacidad de gestión, al mismo tiempo que se produjo una tendencia centralizadora hacia la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por un grado de desarrollo de capacidades equivalentes por parte de las jurisdicciones de la Administración Nacional para llevar a cabo el proceso de formulación de sus anteproyectos de presupuesto (Babino y Sotelo, 2003).

El segundo factor a considerar es el carácter complejo, y en cierta medida conflictivo, que presenta el proceso de elaboración del presupuesto (Martirene, 2004). Esta situación está dada por la participación, hacia el interior del PEN, de diversos actores con objetivos e intereses diferentes. Entre ellos, es posible señalar la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Presupuesto y la ONP, donde el interés de la primera, en conjunto con las otras, es mantener la disciplina fiscal agregada, restringiendo el gasto global para alcanzar este objetivo. Otros actores relevantes son los Ministros y los responsables de organismos, quienes defienden su sector y buscan conseguir un presupuesto más elevado para sus áreas, lo cual les permite alcanzar un mayor nivel de protagonismo. A su vez, el Presidente, junto con el JGM, son quienes buscan alcanzar los objetivos de impacto político en base a sus prioridades. Finalmente, cabe señalar a la burocracia, que mantiene un importante poder hacia el interior de las jurisdicciones, a la vez que carece de incentivos para mejorar sus resultados. Esto último está dado por la ausencia de una carrera meritocrática y por la alta rotación de los funcionarios políticos, que son quienes establecen las líneas de acción estratégicas. De esta manera, el proceso de elaboración del presupuesto, en su carácter político refleja la puja de intereses entre los actores involucrados del PEN por los recursos comunes.

Esta situación se complejiza en la etapa de aprobación del presupuesto, cuando se suman los intereses e incentivos de los actores que actúan en la órbita del Congreso, aspecto que se considera en el próximo punto.

B. Aprobación del Presupuesto Nacional en el Congreso

De acuerdo a la Constitución Nacional el Congreso tiene el rol exclusivo de aprobar y fijar el Presupuesto Nacional. A tal efecto, cuenta con amplias facultades para modificar el Proyecto de Ley de Presupuesto en cualquiera de las etapas del proceso de aprobación, tanto durante su tratamiento en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, como al momento del debate en el recinto de ambas Cámaras (Jones, 2001). Sin la posibilidad de introducir modificaciones, el Congreso se convierte en una arena de debates, o en un mero “sello de goma”, puesto que esta posibilidad es considerada en la mayor parte de los casos como esencial para participar activamente del proceso presupuestario (NDI, 2003). En el caso Argentino, la única restricción establecida por la LAF es que cualquier aumento de gasto que se realice debe contemplar su respectivo financiamiento. Estas facultades detentadas por Congreso en Argentina son considerablemente amplias si se las compara, por ejemplo, con el caso de Chile, donde el Congreso no puede aumentar el gasto y los legisladores únicamente pueden realizar modificaciones cuando el Proyecto de Ley de Presupuesto se encuentra en las comisiones específicas, y no en el recinto de la Cámara. De igual modo, el tiempo que se dispone para aprobar el presupuesto, en el caso Argentino de poco más de dos meses, desde el 15 de Septiembre hasta el 30 de Noviembre es similar al promedio del tiempo del cual dispone el Poder Legislativo en la media de sistemas parlamentaristas, que es de dos meses (NDI, 2003). Es necesario considerar que el tratamiento de la Ley de Presupuesto suele extenderse al período de sesiones extraordinarias, el cual abarca el mes de Diciembre.

En la práctica, sin embargo, el Congreso no ejerce plenamente sus facultades, presentando debilidades en la etapa de aprobación de la Ley de Presupuesto. Esta brecha entre el marco formal y el funcionamiento real se manifiesta principalmente en dos aspectos: la aprobación fundamentalmente financiera del presupuesto y la escasa relevancia de las modificaciones realizadas al Proyecto de Ley presentado por el PEN. Cabe destacar que es la Cámara de Diputados quien tiene el papel más importante en esta etapa, considerando que de acuerdo a la Constitución Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto debe ingresar al parlamento por la Cámara Baja. No obstante, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras trabajan en forma conjunta, de manera informal, en la parte previa a la elaboración del dictamen del proyecto de la Comisión de la Cámara de Diputados, atenuando de esta forma el rol de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado.

Con respecto al primer aspecto, es posible afirmar que la aprobación del presupuesto es meramente financiera dado que se considera al presupuesto como un conjunto de autorizaciones máximas para gastar, predominando así, en esta etapa, la concepción tradicional del presupuesto como instrumento exclusivamente financiero (Makón, 1999). De este modo, no se hace una evaluación de los resultados que se esperan alcanzar con la producción como tampoco de las metas físicas establecidas por cada uno de los organismos y jurisdicciones. Asimismo, la preponderancia financiera que se le otorga al presupuesto y la escasa importancia como herramienta de planificación de las políticas de acción del

gobierno también se manifiesta en la falta de consideración del Presupuesto Plurianual que elabora el PEN por parte del Congreso³ (Sanguinetti, 2004).

En esta misma línea, cabe señalar que el nivel de aprobación del presupuesto es de carácter agregado, aprobándose a nivel total de gastos y a nivel de finalidad y de gastos corrientes y de capital, sin realizar un análisis de las políticas seguidas por cada una de las jurisdicciones. Sobre este punto es necesario aclarar que si bien el Proyecto de Ley de Presupuesto presenta un elevado nivel de desagregación de la información de jurisdicción a nivel financiero, no existe actualmente información relacionada con los principales lineamientos de políticas de cada una de las áreas del Estado a disposición de los legisladores, lo cual permitiría realizar un análisis más sencillo y claro, en el que el eje fuera la agenda de gobierno y las políticas a implementar por cada entidad. En otras palabras, existen en el Presupuesto Nacional una gran cantidad de datos, principalmente financieros, pero aún no se cuenta con información analítica sobre las principales acciones del gobierno.

Este nivel agregado de aprobación del presupuesto contribuye a que se realicen modificaciones presupuestarias con escaso nivel de relevancia y calidad por parte del Congreso. Éste es el segundo aspecto que se considera como manifestación de su debilidad en la etapa de aprobación. Previamente es necesario considerar si acaso la introducción de un gran número de modificaciones al proyecto de presupuesto del PEN es un indicador de calidad del rol del Congreso en el proceso presupuestario. Indudablemente no. Introducir gran cantidad de modificaciones que afecten a cuestiones operativas de la gestión (como ser el presupuesto de un área particular, o los sueldos del personal de una dependencia) implicarían fuertes distorsiones y obstáculos en la gestión de gobierno. Los aspectos que deben analizarse, en lo que a las modificaciones introducidas refiere, están relacionados con la forma en la cual el Congreso ejerce su rol de freno y contrapeso del PEN. O de otra manera, qué capacidad tiene para plantear un debate fundado sobre los principales componentes del presupuesto. Desde esta perspectiva, la introducción de una única modificación podría bien ser más significativa que la introducción de un sinnúmero de ellas al presupuesto de entidades particulares. Además, otra característica de las modificaciones es que el Congreso puede disponer o autorizar ciertos gastos. En el caso de que disponga un determinado gasto en la Ley de Presupuesto aprobada, se deberá realizar necesariamente un reajuste de las partidas para financiar este gasto dispuesto. Mientras que en el caso de una autorización de gastos, el Poder Ejecutivo puede o no destinarle fondos de acuerdo a los recursos disponibles. Hecha estas aclaraciones, a continuación se presentan datos que reflejan qué tipo de modificaciones introduce el Congreso en el caso argentino.

En general se advierte que la incidencia del Congreso ha sido menor, aprobando prácticamente a libro cerrado los proyectos enviados por el Ejecutivo (Stein, et al, 1999; Makón, 1999). Como se observa en

³ Dentro del PEN también se le otorga baja importancia al rol que debería tener el Presupuesto Plurianual como instrumento de planificación de los recursos y gastos del gobierno en el mediano plazo.

la Tabla N° 3.1, durante el período 1994-2004 en general las modificaciones en relación al nivel de gasto fueron menores al 2%, salvo en determinados años que se analizan a continuación. Por ejemplo, la gran modificación realizada en el año 2002 se debe a que el presupuesto fue elaborado en medio de la crisis económica y social que llevó al fin del régimen de convertibilidad y la declaración de cesación de pagos de la deuda externa. Fue la primera vez desde 1993 en que el presupuesto se sancionó en marzo del año fiscal en curso. Por último, en el año 2003 el Congreso introdujo varias modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto, a través de las cuales se lo disminuyó en casi 7% (\$4.415 millones). Pero la mayor modificación, por un total de \$3.589 millones, fue realizada con acuerdo del PEN. Esta reducción correspondía a fondos que el PEN dejaba para libre disponibilidad del próximo presidente y que se encontraban dentro de “Otras Asistencias Financieras” en Obligaciones a Cargo del Tesoro. A su vez, dentro del total reducido se encontraban \$1.000 millones de intereses a pagar en servicios de la deuda, que aún no se encontraba en *default*. Por lo tanto, las modificaciones introducidas por el Legislativo, por lo general fueron sobre aspectos previamente acordados con el Ejecutivo.

Tabla N° 3.1 Modificaciones del Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto. (1994-2004)

Año	Proyecto de Ley de Presupuesto*	Ley de Presupuesto aprobado*	Modificaciones realizadas por el Congreso*	
1994	39.890	39.980	0	0,0%
1995	42.887	42.980	93	0,2%
1996	40.969	41.181	212	0,5%
1997	43.006	43.976	970	2,3%
1998	48.675	48.680	5	0,0%
1999	49.299	49.299	0	0,0%
2000	48.175	49.160	985	2,0%
2001	51.232	51.869	638	1,2%
2002	42.844	45.307	2.463	5,7%
2003	66.173	61.758	-4.415	-6,7%
2004	59.709	59.712	3	0,0%

* En millones de pesos

Fuente: Elaboración propia en base a Proyectos de Ley de Presupuesto y Leyes de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción.

Otro aspecto a considerar que en la práctica incide, y a la vez condiciona, las atribuciones que el Congreso tiene para modificar y aprobar el presupuesto, es la facultad de vetar las leyes que detenta el Presidente. El Presidente puede vetar parcial o totalmente las modificaciones realizadas por el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto que sanciona; éstos sólo pueden ser rechazados por el Congreso mediante un voto de insistencia, para el cual requiere del voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si bien nunca un Presidente ha vetado totalmente una Ley de Presupuesto, durante el período 1993-2003 ha sido habitual la utilización del veto en forma parcial para eliminar parcial o totalmente ciertos artículos. De igual manera, sólo en los años 1998, 1999 y 2003 el Congreso insistió sobre el proyecto sancionado, rechazando los vetos del Presidente (Jones, 2001; Abuelafia et al, 2005).

De aquí que, al considerar los escasos cambios introducidos por el Congreso a los Proyectos de Ley de Presupuesto durante el período considerado deban también tenerse en cuenta las respuestas del Ejecutivo a los mismos, es decir, los vetos ejercidos y la reacción del Congreso frente a estos.

Esta manera particular en que el Congreso se desempeña, alejado de lo establecido por el marco formal, en parte se explica al analizar el comportamiento de los legisladores y sus incentivos para mantener el juego en base a las reglas informales. El comportamiento de los diputados está condicionado por su afiliación partidaria y por la manera en que se entrecruzan las estructuras partidarias a nivel nacional con la política provincial, destacándose la influencia de los líderes partidarios provinciales (Jones et al, 2000), características que serán desarrolladas en la Sección V. En particular, en la etapa de aprobación, la restricción que tienen los legisladores de aumentar el presupuesto sólo si consideran el financiamiento correspondiente, de alguna manera incentiva a los legisladores a mantener arenas de acuerdos informales entre los legisladores y el PEN. Esto se advierte en el hecho que la mayoría de las negociaciones sobre el presupuesto entre los legisladores y el PEN se llevan a cabo antes del ingreso del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso. De esta manera, es más fácil para los legisladores conseguir mayores fondos para sus provincias de origen por medio de *lobby* con los ministros durante la etapa de formulación del presupuesto que durante la etapa de aprobación en el Congreso. (Jones, 2001). Por su parte, durante la etapa de aprobación propiamente dicha, la participación de los legisladores es fuerte pero tardía, focalizándose sobre aspectos puntuales, principalmente con la inclusión de obras públicas o transferencias de fondos en la Ley de Presupuesto, y se realiza mediante los bloques partidarios o bloques de legisladores de una misma provincia o región, en este ultimo caso sin importar su partido político de origen.

Finalmente, este análisis pone de manifiesto que el Congreso no decide los aspectos fundamentales del gasto en la aprobación del Proyecto de la Ley de Presupuesto, sino que lo hace mediante acuerdos y negociaciones con el PEN previas a su tratamiento, confirmando así que “las principales iniciativas de política tienden a ser tomadas fuera del ámbito del proceso presupuestario [...] de hecho la principal influencia del Congreso en materia de gasto público se realiza a través de otras leyes (sobre pensiones, impuestos etc.) y no a través de la Ley de Presupuesto Anual” (Schick, 2003:76)⁴.

La etapa de aprobación del presupuesto suele ser considerada como la etapa clave para la participación del Congreso en el ciclo presupuestario. Si bien esto es cierto, no menos importantes son las actividades relacionadas con el control que debe llevar a cabo el legislativo, tanto en la ejecución como al finalizar el ejercicio, aspecto que no se desarrolla habitualmente al analizar el caso de Argentina.

⁴ Es necesario destacar el rol de los Organismos Internacionales de Crédito, los cuales, mediante acuerdos y condicionalidades imponen ciertas restricciones sobre metas cuantitativas de gastos y recursos. En consecuencia, esta situación también resta relevancia al rol del Congreso en la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional.

C. El control del Congreso sobre el Presupuesto Nacional

El Congreso tiene un rol esencial en el control externo del proceso presupuestario, correspondiéndole evaluar durante el ejercicio fiscal la forma en la cual el PEN utiliza los recursos aprobados, y al final de cada período, aprobar el resultado de las cuentas públicas. En este punto del documento se analiza el desempeño del Poder Legislativo en estos dos aspectos.

Control de la Ejecución Presupuestaria

La Ley N° 24.629 de Reforma del Estado, sancionada en el año 1996, establece que el Poder Ejecutivo debe presentar ante el Congreso la ejecución trimestral del presupuesto, dentro de los 30 días de vencido el trimestre respectivo. La introducción de esta reforma significó para el Congreso un aumento en el rol de control durante la etapa de ejecución, al exigir que el PEN rinda cuenta periódica de su gestión. Sin embargo, este aspecto de la Ley nunca fue reglamentado, y por lo tanto no se establecieron los requisitos de información que deben contener estos informes, si se presentan a los Presidentes de ambas cámaras, a una comisión determinada o ante ambas cámaras en el recinto, entre otros aspectos. Al mismo tiempo que existe un vacío legal sobre qué sucede en caso de no cumplimentarse la presentación por parte del PEN de este informe o si el Congreso debe emitir algún dictamen sobre el mismo.

Con respecto a las modificaciones que pueden realizarse durante la etapa de ejecución del presupuesto, la LAF le otorga facultades al Congreso para realizar las modificaciones más significativas, estableciendo en su Artículo 37° que “quedan reservadas al Congreso las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, así como los gastos que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”, atribuciones ratificadas nuevamente por la Ley N° 25.917, que sanciona el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Por su parte, se autoriza al PEN a aumentar el monto total del presupuesto sólo en caso de emergencia, catástrofes o eventos de fuerza mayor, debiendo informar al Congreso sobre las modificaciones que introduzca. Para realizar estas modificaciones el PEN debe emitir un Decreto de Necesidad y Urgencia. Las restantes modificaciones que éste puede realizar, aquellas que no están reservadas al Congreso, se efectúan mediante Decisiones Administrativas dictadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y Resoluciones de la Secretaría de Hacienda.

Así, el marco legal le otorga al Congreso las principales facultades de decisión sobre las modificaciones presupuestarias, al mismo tiempo que limita y restringe las facultades al PEN sobre este punto. Sin embargo, en la práctica se observan desvíos en el funcionamiento real que reducen la participación del Congreso durante la etapa de ejecución del presupuesto. En particular, pueden mencionarse dos manifestaciones de esta situación: la ausencia de seguimiento trimestral de la

ejecución presupuestaria por parte del Congreso, y las excesivas modificaciones introducidas por el PEN al presupuesto durante su ejecución.

Respecto del primer factor, ausencia de seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria como ya fue señalado, puede decirse que el PEN no ha cumplido regularmente con la presentación de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria, pero a su vez, el Congreso no ha exigido que se cumpla este requisito. De hecho, no están previstos mecanismos institucionales para el tratamiento de este informe ni para exigir su presentación ante el Congreso, generando así un vacío legal que deja prácticamente sin efecto la ampliación de facultades que ello suponía⁵. Es por ello que en los últimos años esta presentación de informes de ejecución trimestral no ha sido siempre respetada. Por ejemplo el informe de ejecución presupuestaria hasta fines de octubre del 2004, el Secretario de Hacienda lo presentó ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado⁶ junto con los principales lineamientos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Adicionalmente, es necesario destacar que el aumento de la responsabilidad del Congreso que esta reforma supuso no fue acompañado por un incremento de recursos tecnológicos ni recursos humanos debidamente capacitados para llevar a cabo esta tarea. Esto resulta, en suma, en un bajo cumplimiento del control de la ejecución del ejercicio fiscal en curso (Makón, 1999; Sanguinetti, 2004).

Tabla N° 3.2: Normas del Poder Ejecutivo Nacional que modifican las Leyes de Presupuesto Nacional. Período 1994-2004.

Año	Ley N°	Cantidad de normas que modifican, complementan o reglamentan la ley de presupuesto	Cantidad de normas que amplían, reducen o modifican la asignación de los créditos presupuestarios	Primer modificación del presupuesto
1994	24.307	n/d	n/d	n/d
1995	24.447	n/d	n/d	n/d
1996	24.624	107	33	Ley 24644 (18/06/96)
1997	24.764	62	28	DA 95/97 (04/04/97)
1998	24.938	59	27	DA 848/97 (27/01/98)
1999	25.064	209	112	DA 64/1999 (31/03/99)
2000	25.237	130	61	DA 4/2000 (02/02/00)
2001	25.401	222	91	DA 5/2001 (02/02/01)
2002	25.565	187	28	Dec. 869/2002 (24/05/02)
2003	25.725	185	70	Dec. 541/2003 (13/03/03)
2004	25.827	103	83	DA 33/2004 (03/03/2004)

Notas: DA = Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros. Dec = Decretos del PEN.

Fuente: Sanguinetti, 2004.

Este escaso seguimiento a la ejecución del presupuesto está en relación directa con el segundo factor a analizar: las excesivas modificaciones realizadas por parte del PEN al presupuesto aprobado. En los

⁵ El ejercicio de esta disposición, no se encuentra reglamentado.

⁶ Reunión ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores del día 24 de Noviembre de 2004.

últimos años se puede observar una tendencia creciente en la utilización de éstas medidas. La Tabla N° 3.2 muestra la cantidad de normas que modificaron a las leyes de presupuesto durante el período 1994-2004. En particular, se destaca el incremento progresivo de las cantidades de este tipo de normas, en general realizadas durante los dos primeros trimestres del año fiscal. Pero a su vez, se puede observar que a partir del año 1999 comienza a registrarse un aumento en la cantidad de modificaciones con respecto a las asignaciones de los créditos presupuestarios.

Este considerable número de normas que modifican las leyes de presupuesto implican modificaciones en los montos aprobados. En la Tabla N° 3.3 se presentan las diferencias entre las Leyes de Presupuesto, el Presupuesto Vigente, que contempla los cambios introducidos por el Ejecutivo, y el Presupuesto Ejecutado.

Tabla N° 3.3 Cambios introducidos por el PEN a las Leyes de Presupuesto sobre el Gasto . (1994-2004)

Año	Gastos*			
	Ley de Presupuesto (1)	Presupuesto Vigente (2)	Presupuesto Ejecutado (3)	Diferencia (1-3)
1994	39.980	42.659	41.220	3.1%
1995	42.980	44.379	42.677	-0.7%
1996	41.181	45.368	43.616	5.9%
1997	43.976	47.543	45.155	2.7%
1998	48.680	48.776	46.462	-4.6%
1999	49.299	51.040	48.874	-0.9%
2000	49.160	51.601	49.238	0.2%
2001	51.869	51.705	47.904	-7.6%
2002	45.307	49.598	45.064	-0.5%
2003	61.758	64.013	56.824	-8.0%
2004	59.712	69.223	64.308	7.7%

* En miles de pesos corrientes

Fuente: Sanguinetti, 2004.

La Tabla N° 3.3 refleja, por un lado, una tendencia a incrementar el Presupuesto Vigente respecto a la Ley de Presupuesto, con excepción del año 2001, en el cual se redujo el gasto. Por otro lado, muestra una tendencia contraria, de reducción de gastos, si se comparan el Presupuesto Vigente y el Presupuesto Ejecutado. Por último, si se compara los gastos previstos en la Ley de Presupuesto y los realmente ejecutados, las diferencias que se producen en ciertos años son significativas, ya sean de subjecución o sobrejecución del presupuesto.

Estas desviaciones que se registran durante la ejecución con respecto a los montos presupuestados, al igual que las modificaciones al presupuesto, no sólo revelan la discrecionalidad del PEN sobre el mismo y la ausencia de controles por parte del Congreso, sino que también manifiestan ciertas falencias hacia el interior del PEN. En este sentido, estas brechas son consecuencia de una inadecuada previsión de los recursos y gastos durante la etapa de formulación, como se mencionó anteriormente, producto en parte de desviaciones en las estimaciones de las variables macroeconómicas que se elaboran. En segundo lugar, la discrecionalidad del sistema de las cuotas presupuestarias, creado como

una herramienta para implementar y controlar la ejecución presupuestaria en un marco de disciplina fiscal, en la práctica, durante épocas de crisis económicas sirvió para recortar gastos en forma discrecional a las jurisdicciones ante una sobreestimación de recursos. A esta situación se suma la falta de vinculación de las metas físicas con la asignación de las cuotas presupuestarias, situación que contribuye a que las mismas se asignen no considerando los volúmenes de producción previstos, sino en función de la capacidad de negociación de las jurisdicciones. Por tanto, es la Secretaría de Hacienda la que decide cada trimestre la asignación de gastos a las distintas jurisdicciones, pudiendo ésta diferir de la asignación aprobada por el Congreso. Finalmente, si bien en la LAF se preveía la evaluación del proceso presupuestario por parte del órgano rector –la ONP- a los fines de detectar los posibles desvíos y corregirlos, en la práctica esta función no se ha desarrollado de manera completa.

Por otra parte, la discrecionalidad del PEN se ve acentuada, ya que a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia⁷ ha introducido modificaciones al presupuesto, sobre todo las más significativas. En el año 2004, por ejemplo, el PEN incrementó el gasto en \$9.510 millones con respecto al presupuesto aprobado por el Congreso, de los cuales el 70%, es decir, \$6.674 millones fueron realizados mediante este mecanismo. Con el agravante que no se ha conformado aún en la órbita del Congreso la Comisión Bicameral Parlamentaria que la Constitución establecía como figura encargada de la revisión y control de los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Aún más, la situación se intensifica al dejarse sin efecto las restricciones para modificar el presupuesto establecidas por el Artículo 37° de la LAF. Entre los años 1997 y 2004, el Congreso ha aprobado Leyes de Presupuesto, y en algunos años ha sancionado leyes posteriores, que autorizan al PEN a realizar modificaciones al presupuesto sin sujeción al mencionado artículo. Es decir, el Congreso ha delegado en la práctica su poder otorgado por ley para modificar cuestiones esenciales del presupuesto. Además, esta tendencia se ha acentuando y ha socavado los mecanismos institucionales del proceso presupuestario al utilizar en ciertos años DNU para realizar esta delegación de facultades, aspectos que se desarrollan en la siguiente Sección.

Por último, cabe destacar que el Congreso desempeña débilmente el rol de control sobre la ejecución del presupuesto tanto por la falta de seguimiento y evaluación trimestral como por las excesivas modificaciones que el PEN introduce, pero no debe por esto subestimarse la influencia que implica el comportamiento del PEN en las etapas de formulación y ejecución para mantener vigente esta forma de funcionamiento.

⁷ Contemplados en el Artículo 99°, inciso 3° de la Constitución Nacional de 1994.

Control ex-post del Presupuesto Nacional

El Congreso tiene el rol exclusivo de revisar y controlar las cuentas públicas una vez finalizado el año fiscal, con el fin de evaluar la manera que el PEN utilizó los recursos aprobados por la Ley de Presupuesto. El instrumento con el cual cuenta el Congreso para desarrollar esta función es la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión, la cual permite analizar el comportamiento de las variables que generan el ahorro o el desahorro, el déficit o el superávit fiscal, el financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit o la utilización del superávit público. La Constitución y la LAF establecen el marco normativo del proceso de aprobación de la Cuenta de Inversión. En este sentido la Contaduría General de la Nación de la Secretaría de Hacienda es el órgano responsable de elaborar la Cuenta de Inversión anualmente y presentarla al Congreso antes del 30 de Junio del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda la cuenta. En la instancia siguiente, la Auditoría General de la Nación (AGN) debe emitir un dictamen en un plazo de 120 días hábiles, a partir del análisis de auditoría, el cual puede ser favorable, desfavorable o abstenerse de opinión ⁸. Una vez elaborado el dictamen, la AGN debe remitirlo a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) para su aprobación o rechazo. Cabe destacar que el dictamen emitido por la AGN no es vinculante para la decisión de la Comisión. Luego del tratamiento del mismo por parte de la CPMRC, se gira a la Cámara de Diputados y Senadores para su aprobación final. En el caso que la CPMRC rechace la Cuenta de Inversión, el PEN debería volver a la elaborarla, situación que nunca se ha registrado hasta la actualidad.

Un punto relevante a señalar es que, si bien el contenido de la Cuenta de Inversión fue ampliado por la LAF, incluyendo información sobre cumplimiento de metas y sobre el comportamiento de costos e indicadores de eficiencia, no se establece ningún plazo al Congreso para expedirse sobre la misma. Este vacío legal atenta contra un oportuno examen de la rendición de cuentas del PEN. Por otra parte, el marco legal no es claro acerca de las posibles consecuencias en caso que el Congreso no convalidara la Cuenta de Inversión (Santiso, 2005).

En la práctica el proceso de aprobación difiere sustancialmente de los plazos establecidos por el marco normativo. En el año 2004 la AGN aprobó la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio fiscal del año 2001, a la vez que finalizó el informe sobre la Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal del año 2002 para ser presentado ante el Colegio de Auditores (ver Tabla 3.4). Estos retrasos son más significativos dentro del ámbito del Congreso, ya que la última Cuenta de Inversión que aprobó el Congreso corresponden al ejercicio fiscal del año 1993, mientras que los ejercicios fiscales del período 1994-1996 tienen despacho de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y fueron aprobados por el Senado pero no por Diputados, mientras que del año 1997 en adelante, todavía faltan

⁸ Es necesario aclarar que una abstención de opinión no significa necesariamente que el órgano no quiere opinar, sino que acorde a la información suministrada, no podría realizar una evaluación de la Cuenta de Inversión.

ser aprobadas por la Comisión. Este tratamiento fuera de tiempo de la Cuenta de Inversión, por una parte, pone de manifiesto la ausencia de una “cultura de control” a nivel institucional, la cual permite explicar, hasta cierto grado, las dificultades de previsión a futuro en base al análisis de lo actuado (Despouy en Dinatale, 2005). Por otra parte, ha hecho de la Cuenta de Inversión sea “una herramienta prácticamente desconocida por la sociedad y de escaso debate en el ámbito del Congreso Nacional” (Makón, 1999: 8). El retraso que puede observarse en la Tabla 3.4 destaca el avance repentino en lo que constituye el trámite de los informes, como fue el caso de aquellos correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 1994, 1995 y 1996, cuyos dictámenes fueron aprobados todos el día 11 de Abril de 2003 por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Tabla 3.4 Estado de los informes sobre la Cuenta de Inversión

Estado de la Cuenta de Inversión	Ejercicio Fiscal	Año de tratamiento
Último informe elaborado por la AGN	2002	2004
Último informe aprobado por el Colegio de Auditores de la AGN	2001	2003
Último informe con dictamen de la CPMRCA*	1996	2003
Último Informe aprobado por el Congreso	1993	1998

* Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Elaboración propia en base a Makón (1999), AGN (2003) e información disponible en www.senado.gov.ar

Los argumentos que justifican los retrasos en la aprobación de la Cuenta de Inversión por parte del Congreso son variados, pero principalmente pueden mencionarse algunos de carácter técnico y otros de carácter político. El argumento técnico comúnmente señalado para explicar las demoras sostiene que el problema radica en que la AGN se abstiene de emitir opinión sobre los estados contables de la Cuenta de Inversión porque los mismos aún no están totalmente consolidados y no reflejan la situación patrimonial del Sector Público Nacional, es decir, no reflejan la realidad económica de la hacienda pública. En este sentido, la elaboración del primer estado patrimonial en consonancia con los requerimientos de la Ley 24.156 fue concretada recién en el ejercicio 1998. Pero “[...] esta circunstancia no puede considerarse negativa dado que su concreción requiere de un esfuerzo técnico importante, tanto en la presentación del stock inicial (activo menos pasivo igual al patrimonio neto) como en el cierre, tarea ésta de una alta complejidad, en especial la referida a la determinación y valuación de inventarios” (Pizzuto, 2004). Este mismo autor, al igual que otros, encuentra una posible solución a esta situación, considerando que se puede realizar el tratamiento independiente de los aspectos referentes a la ejecución presupuestaria contenidos en la Cuenta de Inversión respecto de los estados contables patrimoniales. De esta forma, sería posible comenzar a realizar el control de un aspecto no menor de las cuentas públicas, como es la ejecución presupuestaria.

Con respecto a los argumentos políticos, se sostiene que las demoras se deben a que las Cuentas de Inversión a aprobar corresponden a tres gobiernos diferentes, por lo tanto esta situación dificulta su debate en el recinto legislativo, y ha retrasado su tratamiento.

Por otra parte, y de acuerdo a las entrevistas realizadas, también influiría sobre el retraso que presenta la AGN la falta de presupuesto y recursos para realizar el control de las Cuentas de Inversión. Como ejemplo, es posible mencionar que la mayor parte del personal dedicado a este tema es contratado, y en los últimos años se redujo a la mitad, disminuyendo de 47 a 23 personas aproximadamente.

Las debilidades mencionadas en el control *ex-post* del Presupuesto Nacional tienen relación directa con la debilidad institucional en el diseño de la AGN. Si bien a los fines de garantizar la transparencia e independencia de la AGN en el Artículo 85° de la Constitución Nacional se establece que “el presidente del organismo será designado a propuesta del partido político opositor con mayor número de legisladores en el Congreso”, los procedimientos de designación del Colegio de Auditores de la AGN están vinculados con la distribución de bancas en el Parlamento, encontrándose siempre el Presidente en una situación de minoría en un organismo de naturaleza colegiada. De esta manera, algunos autores sostienen que en la práctica la AGN presenta un alto grado de politización interna que afecta su funcionamiento (Berensztein et al, 2000). Por otra parte, estas características, sumadas a la falta de legitimación procesal del organismo, van en contra de los principios generalmente aceptados de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores (Universidad Nacional de San Martín, 2004). A su vez, la escasa relevancia de los informes de auditoría producidos por la AGN y la flexibilidad de tiempos para realizarlas y presentar los informes, incluidos los retrasos de los dictámenes de la Cuenta de Inversión, estuvieron determinadas por la ausencia de reglas claras que establezcan las responsabilidades de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y su funcionamiento.

Por lo tanto, es posible sostener que la ausencia del seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria, las excesivas modificaciones que el PEN realiza al presupuesto aprobado, y el retraso en el tratamiento y la aprobación (o su ausencia) de las Cuentas de Inversión constituyen manifestaciones del débil desempeño del Congreso en el rol de control que tiene asignado en el marco formal.

En suma, y como conclusión de esta Sección, en base al comportamiento del PEN durante la etapa de formulación del presupuesto, la manera en que se analiza y debate el Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso y el bajo nivel de control ejercido por el mismo durante la ejecución del presupuesto y una vez finalizado el ejercicio fiscal, son tres aspectos del desempeño del Congreso que permiten argumentar la debilidad del mismo respecto del rol que tiene asignado por el marco normativo. En la próxima Sección se analizan con mayor detalle las principales características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario.

IV - Características del Desempeño del Congreso en el Proceso Presupuestario

En el análisis desarrollado en la Sección III sobre el desempeño del Congreso, no sólo se consideraron las características que determinan ese comportamiento, sino que también se analizó como un factor importante las limitaciones que le impone el PEN durante la elaboración y ejecución del presupuesto. Para comprender mejor las características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional, a continuación se consideran una serie de manifestaciones que explican mejor su rol actual. Los aspectos más relevantes que pueden identificarse son un sistema presupuestario jerárquico con concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, la utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas y, consecuentemente, de la estimación de ingresos, y un creciente proceso de pérdida de integridad del presupuesto. Éstos aspectos son analizados a continuación.

4.1. SISTEMA PRESUPUESTARIO JERÁRQUICO CON CONCENTRACIÓN DE PODERES EN EL PODER EJECUTIVO

La premisa según la cual un elevado nivel de centralización de los procedimientos y poderes presupuestarios en el Poder Ejecutivo conduce a una mayor disciplina fiscal constituye uno de los principales argumentos teóricos que sostienen distintos autores al analizar la situación fiscal de distintos países (Von Hagen 1992; Alesina y Perotti, 1995 y 1996; Hallerberg y Von Hagen, 1999). Éstos afirman que un sistema presupuestario jerárquico, o centralizado, en el cual el Ministerio de Finanzas concentre el poder genera mayores incentivos para lograr la disciplina fiscal agregada.

En el caso argentino se observa claramente la concentración de los procedimientos y poderes del proceso presupuestario en el Poder Ejecutivo, y dentro de éste en el Ministerio de Economía, situación que se instrumentó a través de dos mecanismos: el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del Ministerio de Economía, y más específicamente, de las áreas competentes en materia presupuestaria, y la delegación de poderes del Congreso al Poder Ejecutivo bajo la premisa que las crisis económicas hacían necesario que contase con herramientas que posibilitaran una mayor flexibilidad para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional.

El primer aspecto, el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales del Ministerio de Economía en materia presupuestaria, se produjo a partir de 1992 mediante el proceso de reforma del Sistema de Administración Financiera. Estos avances colocaron a la Argentina en un lugar de avanzada en este campo en relación al resto de los países de América Latina.

A su vez, la limitación de la Ley de Convertibilidad sobre la emisión monetaria, que restringía la posibilidad de financiar el déficit fiscal en base a este mecanismo, impuso al Poder Ejecutivo la meta

de lograr el equilibrio presupuestario, haciendo de la planificación presupuestaria una herramienta adecuada para este propósito (Rodríguez y Bonvecchi, 2004). Este proceso de reforma implicó una fuerte transformación en la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto Nacional y significó un mayor ordenamiento del mismo, en donde la reforma buscaba convertir el presupuesto en una herramienta flexible de gestión, en lugar de un mero requisito formal, a la vez que buscaba dotar de sistematización y estabilidad a los sistemas presupuestarios. Esta reforma también incluía los sistemas de tesorería, contabilidad y crédito público, e intentaba abarcar los sistemas de administración de los recursos reales (recursos humanos, compras y bienes) como señala Makón (2004). En el marco de este proceso, como será desarrollado en la Sección V, se generó una burocracia estable al interior de la ONP, con un elevado nivel de conocimiento y recursos técnicos, mientras que los cargos políticos, Subsecretarios de Presupuesto y Secretarios de Hacienda, por lo general fueron ocupados por personas con conocimientos y antecedentes en la materia.

Esta profesionalización y generación de capacidades institucionales del Ministerio de Economía no tuvo su correlato en el Congreso, provocando una asimetría de capacidades en materia presupuestaria entre ellos. Así, “desacostumbrado a tratar con ese nivel de sofisticación técnica, el Congreso se encontraba en términos institucionales, en desventaja en las negociaciones con el Poder Ejecutivo” (Corrales, 2002: 4).

En relación al segundo mecanismo de concentración de facultades en el PEN, la delegación de facultades en materia presupuestaria del Congreso, es posible señalar que desde 1997, en sucesivos contextos económicos desfavorables, cuya punto más alto puede considerarse la crisis desatada a fines del año 2001, el PEN ha fortalecido y ampliado sus facultades sobre el proceso presupuestario argumentando la necesidad de una mayor flexibilidad ante situaciones de crisis. Los instrumentos utilizados para realizar modificaciones al Presupuesto fuera de la órbita del Congreso son los Decretos de Necesidad de Urgencia, así como la incorporación de facultades especiales para el Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el presupuesto sin las restricciones y las limitaciones que le impone el Artículo 37° de la LAF (ver Tabla 4.1).

La posibilidad de introducir modificaciones sin sujeción a dicho artículo significa para el PEN la posibilidad de reestructurar el Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso, dando de esta manera también la posibilidad que el Poder Ejecutivo modifique en la ejecución presupuestaria aquellos acuerdos alcanzados entre los legisladores, los gobernadores y el PEN durante la etapa de aprobación (Rodríguez y Bonvecchi, 2004).

Analizando con mayor detalle las facultades delegadas, el Jefe de Gabinete tiene la posibilidad de combinar las facultades para ampliar ciertos tipos de recursos y reasignar partidas, y de esta forma establecer aumentos en los créditos de cualquier jurisdicción u organismo público sin necesidad de Ley del Congreso o incluso de Decretos del Poder Ejecutivo. Esta situación podría realizarse mediante

el dictado de una Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros a través de la cual se ampliasen los recursos propios de un determinado organismo (destinando 35% al Tesoro), aumentando así su crédito, y luego reasignar una suma similar a otra dependencia financiada por los recursos del Tesoro entonces disponibles.

Tabla 4.1 Facultades delegadas al Jefe de Gabinete para realizar reprogramaciones (1997-2004)

Presupuesto	Jefe de Gabinete	Facultades para realizar reprogramaciones
1997	Jorge Rodríguez (28/3/1996 – cont.)	Con sujeción Art. 37º LAF 01/01/1997 al 18/12/1997 Sin sujeción Art. 37º LAF 18/12/1997 al 31/12/1997
1998	Jorge Rodríguez (cont.)	Con sujeción Art. 37º LAF 01/01/1998 al 31/12/1998*
1999	Jorge Rodríguez (... - 10/12/1999) Rodolfo Terragno (10/12/1999 – cont.)	Con sujeción Art. 37º LAF 01/01/1999 al 28/04/1999 Sin sujeción Art. 37º LAF 29/04/1999 al 31/12/1999 (Dec. 455/99)
2000	Rodolfo Terragno (... - 5/10/2000) Christian Colombo (5/10/2000 – cont.)	Sin sujeción Art. 37º LAF
2001	Christian Colombo (... - 21/12/2001)	Sin sujeción Art. 37º LAF
2002	Jorge Capitanich (3/1/2002 – 3/5/2002) Alfredo Atanasof (3/5/2002 – cont.)	Con sujeción Art. 37º LAF 01/01/2002 al 12/08/2002 Sin sujeción Art. 37º LAF 13/08/2002 al 31/12/2002 (Dec. 1453/02)
2003	Alfredo Atanasof (... - 25/5/2003) Alberto Fernández (25/5/2003 – cont.)	Con sujeción Art. 37º LAF 01/01/2003 al 28/02/2003 Sin sujeción Art. 37º LAF 28/02/2003 al 31/12/2002 (Dec. 435/03)
2004	Alberto Fernández (cont.)	Sin sujeción Art. 37º LAF
2005	Alberto Fernández (cont.)	Sin sujeción Art. 37º LAF

* Decreto 1421/98 realiza modificaciones a la Ley de Presupuesto sin sujeción al Artículo 37º de la LAF pero no le otorga esta facultad al Jefe de Gabinete de Ministros.
Fuente: Uña, Cogliandro y Bertello (2004)

De esta manera, desde 1997 hasta el presente el PEN sistemáticamente ha contado con facultades que le permiten sortear el cumplimiento de este artículo de la LAF, al mismo tiempo que ha utilizado en forma reiterada los Decretos de Necesidad y Urgencia, como se desarrolló en la Sección III, aduciendo como justificativo para esto la necesidad de contar, dadas las condiciones de emergencia en que se encontraba el Sector Público Nacional, con la flexibilidad necesaria para adecuar el presupuesto a las cambiantes coyunturas. Es por ello posible considerar como los verdaderos superpoderes no a las facultades delegadas ni a los Decretos de Necesidad y Urgencia, sino a la posibilidad de disponer de ambos simultáneamente (Uña et al, 2004). Por otra parte, la utilización de los DNU también afecta la transparencia del Presupuesto Nacional, ya que en ciertas ocasiones son utilizados luego de finalizado el año fiscal para legitimar los gastos que se ejecutaron y no estaban previstos en la Ley de Presupuesto (Schick, 2003).

Teniendo en cuenta esta situación, es plausible plantear que, en oposición a la preposición expuesta al inicio de este punto, la sola existencia de un proceso jerárquico con predominio del PEN no permitió

alcanzar la disciplina fiscal durante la década del '90, a la vez que redujo la participación del Congreso en el proceso presupuestario. Es posible decir en forma preliminar que esta situación se explica principalmente por factores que se encuentran fuera del proceso presupuestario y que influyeron en el deterioro de la situación fiscal a partir de 1994. Cetrángolo y Jiménez (2003) plantean que hay tres factores principales que incidieron en el deterioro de la situación fiscal: los costos de la reforma del régimen previsional, el incremento de los intereses de la deuda pública, y el aumento de los gastos y deudas provinciales, donde la reforma previsional tiene un papel preponderante. La composición del esquema de financiamiento del Régimen Previsional Público cambió sustancialmente durante la década de los '90. En 1991, el régimen era financiado en más de un 70% por aportes y contribuciones y sólo un 16% se financiaba por medio de recursos tributarios, mientras que a fines de la década la situación era casi la inversa: poco menos del 70% del total se financia con recursos tributarios. Este cambio en la composición del financiamiento, se debe principalmente a las reducciones de las contribuciones patronales instrumentadas en la reforma de 1993, como así también al redireccionamiento de los aportes hacia las AFJP a partir de la implementación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (MTEySS, 2003). El déficit generado por la reforma del sistema previsional creció del 1% del PBI en 1993 al 3% del PBI entre 1996-2001. (Abuelafia et al, 2005).

La mayor presión de los servicios de la deuda sobre el gasto público, producto de mayores volúmenes de la deuda y altas tasas de interés, también contribuyeron al desequilibrio fiscal. Por otra parte, con respecto al incremento de los gastos provinciales, entre 1993 y 1999 el gasto consolidado de las provincias creció alrededor de un 5% anual, mientras que los ingresos totales crecieron a la mitad de la tasa de los gastos, lo que explicaría el déficit fiscal presente en este nivel de gobierno.

Además de estos factores determinantes de la situación fiscal, es necesario considerar las diversas crisis económicas que también tuvieron su influencia. El crecimiento de la economía se mantiene hasta 1994 y es afectada por la crisis del efecto tequila en 1995, luego se produce una recuperación hasta 1998 donde comienza un proceso de recesión finalizando con la crisis económica, social y política del 2001. De esta manera, el margen de la política fiscal era muy estrecho, y recién a partir del año 2003 se logra un resultado positivo de las cuentas públicas. Así, si bien el proceso presupuestario tiene características muy jerárquicas, los factores que condicionaron el logro del equilibrio fiscal excedían el ámbito de decisión del sistema presupuestario.

4.2. UTILIZACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

La elaboración de las proyecciones macroeconómicas y la estimación de los ingresos, tareas desarrolladas por el Ministerio de Economía, tienen una fuerte influencia en el papel que puede desempeñar el Congreso en el sistema presupuestario. Una desviación en la estimación de las variables macroeconómicas, como por ejemplo sobre el PBI, tiene incidencia directa en la estimación del nivel de ingresos y por lo tanto, en el límite fijado para el gasto. De esta manera, el Congreso

recibe un presupuesto para su aprobación con niveles de ingresos y gastos que tendrán brechas importantes con los niveles verdaderos de ejecución. La existencia de estas diferencias entre el nivel de PBI proyectado y el nivel real es una tendencia que se ha repetido en la última década, observándose una utilización estratégica de la estimación de las variables macroeconómicas por parte del PEN (Stein et al, 1999).

Como puede observarse en la Tabla N° 4.2, donde se analiza el período 1994-2004, la tasa promedio estimada de crecimiento del PIB entre 1994 y 1999 fue del 5,6% mientras que la observada se situó en 2,8%. Estas diferencias están determinadas especialmente por las crisis económicas de 1995 y 1999. Entre 2000 y 2001 las proyecciones fueron más modestas (3,6% en promedio), sin embargo la economía cayó un 4,4% en el 2001, mientras que en el 2002 las primeras estimaciones reflejaban una caída del -4,9%, basadas principalmente en un tipo de cambio \$1.6 por dólar, pero el PBI cayó un 10,9%. En este sentido la tendencia ha sido a sobreestimar los niveles de crecimiento del PBI, en la mayoría de los años estudiados, excepto en 1996 y 1997. Posteriormente, en los años 2003 y 2004, la tendencia se revierte y comienza a observarse la subestimación del PBI, con valores conservadores en las tasas proyectadas, que son superados en un 5% por las tasas observadas.

Tabla 4.2 Diferencia entre la Tasa de Crecimiento del PBI Proyectada y Real. (1994-2004)

Año	Proyectada	Observada	Diferencia
1994	6,5%	5,8%	-0,7 %
1995	6,5%	-2,8%	-9,3 %
1996	5,0%	5,5%	0,5 %
1997	5,0%	8,1%	3,1 %
1998	5,8%	3,9%	-1,9 %
1999	4,8%	-3,4%	-8,2 %
2000	3,5%	-0,8%	-4,3 %
2001	3,7%	-4,4%	-8,1 %
2002	-4,9%	-10,9%	-6,0 %
2003	3,0%	8,7%	5,7 %
2004	4,0%	9,0%	5,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a Uña et al (2003).

Estas diferencias en las estimaciones de la tasa de crecimiento producen a su vez variaciones en los ingresos fiscales, tal como puede observarse en la Tabla N° 4.3 para el período 1994-2004. La sobreestimación de recursos se produce en general durante toda la década de los 90, y recién en los años 2002 y 2004 se observa un cambio en sentido contrario, es decir hay una subestimación de los recursos en el Presupuesto Nacional.

De esta manera, tanto las sobreestimaciones como las subestimaciones del PBI y en consecuencia las variaciones del nivel de ingresos, le restan relevancia al presupuesto como herramienta de planificación y de gestión, convirtiéndole en un mero instrumento formal. A la vez, y más específicamente con el tema de esta investigación, contribuyen al debilitamiento del papel del Congreso en la aprobación del presupuesto, donde finalmente este actor aprueba un presupuesto que

durante la ejecución sufre modificaciones. Esta situación puede observarse especialmente cuando se subestiman los recursos, ya que la brecha existente con los recursos finalmente percibidos implica la presencia de fondos que mediante la utilización de facultades delegadas o Decretos de Necesidad y Urgencia pueden ser asignados en forma unilateral por parte del PEN, al no estar aprobados en la Ley de Presupuesto.

Tabla 4.3 Diferencia entre Recursos Estimados y Percibidos. (1994-2004)

Año	Recursos Estimados	Recursos Percibidos	Diferencia (\$)	Diferencia (%)
1994	39.980	39.006	-974	-2,4
1995	42.980	37.815	-5.165	-12,0
1996	41.169	35.882	-5.287	-12,8
1997	41.732	40.264	-1.468	-3,5
1998	45.213	41.216	-3.997	-8,8
1999	45.703	40.389	-5.314	-11,6
2000	42.865	43.189	324	0,7
2001	46.413	37.176	-9.231	-19,9
2002	39.895	43.211	3.316	8,3
2003	62.268	57.733	-4.535	-7,3
2004	62.012	72.917	10.905	17,6

Fuente: Sanguinetti, 2004.

Cabe destacar que la realización de las proyecciones macroeconómicas en el caso de Argentina por parte del Ministerio de Economía no son validadas por algún otro organismo público o privado que le otorgue un cierto grado de imparcialidad y reduzca el condicionante de las expectativas políticas que las mismas pueden contener. En este sentido, en Chile por ejemplo, para realizar las estimaciones y proyecciones del precio del cobre (factor determinante en la economía chilena) se convoca una vez al año a un Comité de Expertos Externos, quienes determinan el valor a utilizar en las proyecciones (Vega et al, 2004). En Canadá, por su parte, las proyecciones macroeconómicas del Departamento de Finanzas se basan sobre las proyecciones anuales promedio realizadas por 20 especialistas, quienes son consultados cada trimestre tras la difusión de los resultados de las cuentas nacionales (Mühleisen et al 2005). La implementación de este tipo de medidas otorga credibilidad y transparencia a las estimaciones macroeconómicas que se utilizan para la elaboración del presupuesto público, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, como fue desarrollado en este punto.

4.3. INTEGRIDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

La integridad de información en el presupuesto, es considerada una de las principales reglas presupuestarias de transparencia, la cual contempla que estén incluidos en el presupuesto todos los gastos que realizará el sector público, así como todos los recursos que percibirá, sin importar su procedencia, con el propósito de mostrar cuál es la verdadera influencia del sector público sobre la

economía nacional⁹. De esta manera, si el Poder Ejecutivo presenta ante el Congreso un presupuesto para su aprobación en el cual no se reflejan adecuadamente todos los gastos que realiza el sector público, limita el poder y la capacidad de decisión de este poder constitucional sobre el Presupuesto Nacional. Al mismo tiempo, condiciona el nivel de transparencia del gasto público.

En el caso de Argentina, los gastos de la Administración Pública Nacional, compuesta por la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social, están contempladas en el Presupuesto Nacional. A su vez, existen distintos componentes del gasto público que reciben un tratamiento diferente a la Administración Pública Nacional. Esto incluye fondos y organismos que directamente no se encuentran incluidos en el Presupuesto Nacional y componentes como los Fondos Fiduciarios cuya información se presenta, por ejemplo, en planillas anexas a la Ley. La suma de estos conceptos para el 2005 asciende a \$12.491 millones, y representa el 6% del Presupuesto Nacional aprobado¹⁰. Como será desarrollado en el punto siguiente, sobre estos fondos los legisladores tienen escasa influencia en la etapa de aprobación del Presupuesto Nacional.

Para su mejor análisis, estos gastos pueden agruparse en: Fondos y organismos que se encuentran fuera del Presupuesto Nacional, y Fondos Fiduciarios. A continuación se desarrolla con mayor grado de detalle cuales son las características de estos componentes del gasto que presentan un tratamiento presupuestario diferenciado.

A- Fondos y organismos fuera del Presupuesto Nacional

Dentro de los fondos y organismos que están fuera del Presupuesto Nacional se pueden diferenciar dos grupos: los que integran el Sector Público Nacional (SPN) y los que no integran el Sector Público Nacional. La principal diferencia es que los recursos y los gastos de los primeros están dentro del Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional que anualmente elabora la ONP, mientras que los segundos están fuera del SPN y del sistema de administración financiera.

A.1. Organismos que integran el Sector Público Nacional

Es posible identificar dos tipos de organismos que integran el Sector Público Nacional, los cuales se detallan a continuación:

Otros Entes del Estado Nacional: dentro de este grupo se encuentran 6 organismos que “salieron” del proceso presupuestario regido por la ONP, y que en algún momento se encontraban dentro del Presupuesto Nacional. De esta manera, para estos organismos no rige el sistema de “cuotas presupuestarias” y de Cuenta Única del Tesoro administrado por la Secretaría de Hacienda. Los

⁹ Esta regla está definida sobre la base del “Manual de Transparencia Fiscal” del Fondo Monetario Internacional (2001), y “Best Practices for Budget Transparency”, OECD (2001). Una descripción con mayor detalle de las reglas presupuestarias de transparencia se encuentra en Uña (2003).

¹⁰ Estas estimaciones se realizan en base al Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2005. Ministerio de Economía y Producción.

El Congreso y el Presupuesto Nacional

organismos son: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI - INSSJJ), Instituto Nacional de Yerba Mate, Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA), Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP); y Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá. El monto total de gastos previstos para estos organismos asciende a \$5.825 millones para el año 2005, donde el 97% de este importe corresponde a los gastos de AFIP y PAMI.

Empresas y Sociedades del Estado: este sector que opera fuera del Presupuesto Nacional, está conformado por 27 sociedades de mayoría estatal, entre las que se encuentran, por ejemplo: EDCADASA, Lotería Nacional, TELAM y la Casa de la Moneda. De éstas, 22 son empresas comerciales que se encuentran funcionando y 5 empresas están en proceso de liquidación. El gasto total del sector de las Empresas Públicas asciende a \$1.928 millones para el año 2005.

Cabe destacar, que la LAF (Art. N° 49) contempla un tratamiento especial para las empresas públicas, si bien se encuentran fuera del Presupuesto Nacional, el Poder Ejecutivo debe aprobar sus presupuestos.

De esta manera los gastos previstos de los Organismos del Sector Público Nacional que están fuera del Presupuesto Nacional para el 2005, ascienden a \$ 7.753 millones.

A.2. Fondos y organismos que no integran el Sector Público Nacional

Estos fondos y organismos, además de estar fuera del Presupuesto Nacional, no integran las estadísticas consolidadas del Sector Público Nacional, con lo cual es escaso el nivel de información que se publica sobre sus recursos y gastos, y el Congreso no tiene ningún tipo de injerencia y control sobre los mismos. Dentro de este grupo se encuentran los Fondos Afectados, Otros Entes, el Sector Financiero del Estado y las Universidades Nacionales.

Fondos Afectados: se trata de recursos de origen Nacional cuya potestad de recaudación y distribución obedece a la sanción de normas legales del Gobierno Federal y que forman parte de los recursos públicos que originariamente integraban el Presupuesto Nacional.

En los últimos años se ha registrado la sanción de diversas leyes que excluyen de la competencia presupuestaria atribuida por la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo Nacional la recaudación y disposición de fondos específicos como el *Fondo Especial del Tabaco* (Ley N° 25.465) y el Fondo Especial de Salto Grande (Ley N° 25.671). Además se eliminó la parte correspondiente a distribución automática de los recursos el Fondo Solidario de Redistribución (Decreto N° 292/95). El monto total de estos fondos estimados para el año 2004 fue de \$ 1.032 millones.

Otros Entes: este grupo está integrado por organismos binacionales (Entidad Binacional Yacyretá, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná), entidades interestadales (Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Corporación Antiguo Puerto Madero, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios - ETOSS). Cabe destacar que en el

Mensaje de Remisión del Presupuesto Nacional 2005 no se establece ninguna estimación de los recursos y gastos de estos entes.

Sector Público Financiero: está constituido por Bancos Oficiales (Banco Central, Banco Nación, etc.), Empresas Públicas Financieras (Nación Seguros de Vida, Nación Seguros de Retiro, etc.) y Otras Instituciones Públicas Financieras (Instituto de Vivienda del Ejército, etc.). Si bien integran el Sector Público Nacional, pertenecen al ámbito financiero y no se considera como parte integrante del Presupuesto del Sector Público Nacional no Financiero.

Universidades Nacionales: este caso es particular, porque el presupuesto total de las universidades está fuera del Sector Público Nacional, pero dentro del Presupuesto Nacional está contemplada la transferencia de fondos que se destina a las Universidades desde el Tesoro Nacional (\$ 2.243 millones acorde a la Ley de Presupuesto 2005), el cual representa cerca del 90% del presupuesto de las universidades.

De esta manera, sólo es posible estimar los gastos de los fondos afectados (\$ 1.032 millones) dentro del conjunto de Fondos y Organismos que no integran el Sector Público Nacional, ya que del resto no se publican los datos. Finalmente, el total de fondos y organismos que se encuentran fuera del Presupuesto Nacional asciende a \$ 8.875 millones, monto que representa poco más del 11% del presupuesto total aprobado.

B- Fondos Fiduciarios

A partir de la promulgación de la Ley N° 24.441, que estableció el marco normativo correspondiente al fideicomiso, se constituyeron Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del Estado Nacional, como los de Desarrollo Provincial, Capital Social (FONCAP) y de Sistema de Infraestructura de Transporte, entre otros . Si bien desde el año 2002 los flujos de fondos se incluyen en las planillas anexas al Presupuesto Nacional, no se encuentran consolidado en el monto total establecido por la Ley y no se establece información sobre las metas alcanzadas y el desempeño que han tenido. Por lo tanto, es limitada la información que se le presenta al Congreso para su aprobación.

La relevancia de estos fondos reside en que se produjo un aumento considerable de los recursos destinados por el Estado a los mismos. En el año 2002 el flujo de fondos de los 14 fondos ascendía a \$ 1.233 millones y representaba el 2,7 % del Presupuesto Nacional, mientras que en el 2005 el número de los fondos ascienden a 16 y su flujo de fondos a \$3.706 millones, representando cerca del 5% del gasto total aprobado.

En resumen, el gasto total no consolidado en el Presupuesto Nacional informado asciende a \$ 12.491 millones para el 2005, como se observa en la Tabla N° 4.3, y representa el 16% del Presupuesto Nacional.

Tabla N° 4.3 Gastos no Consolidados en el Presupuesto Nacional 2005

Gastos no Consolidados en el Presupuesto Nacional	Monto (en Millones de pesos)
A- Fuera del Presupuesto	8.785
<i>A.1. Organismos del Sector Público Nacional</i>	<i>7.753</i>
Otros entes del Estado Nacional	5.825
Empresas del Estado	1.928
<i>A.2. Organismos que no integran el Sector Público Nacional</i>	<i>1.032</i>
Fondos Afectados	1.032
Otros Entes	s/d
Sector Financiero	s/d
Universidades Nacionales	s/d
B- Fondos Fiduciarios	3.706
Total (A+B)	12.491

Fuente: Elaboración propia en base a Mensaje de Remisión – Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

A partir de la Ley de Presupuesto N° 25.565 del año 2002, se modifica la LAF y se establece que los presupuestos de los Entes Públicos que se encuentran fuera de la Administración Nacional y los Fondos Fiduciarios, deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo, al igual que se establecía para las empresas públicas.

De esta manera, de acuerdo a la LAF (Art. 55), la Oficina Nacional de Presupuesto debe preparar anualmente el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional para su presentación al Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo del año de su vigencia para su aprobación. Una vez aprobado por el PEN, se debe remitir al Congreso Nacional para su conocimiento, y este no tiene ninguna facultad para modificar o intervenir sobre este presupuesto.

Por otra parte, existen otro tipo de gastos que tienen un tratamiento diferencial, que son los gastos tributarios y que es importante considerarlos por su magnitud e importancia. Los gastos tributarios son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos. El monto de estos fondos estimados para el 2005 asciende a \$12.291 millones, representando el 2,5% del PBI y el 11.2% de la recaudación de impuestos.

Ahora bien, más allá del juicio que se pueda realizar sobre el tratamiento de los distintos conceptos que no se encuentran consolidados en el Presupuesto Nacional, lo cual requeriría un análisis individual de cada uno de los componentes considerados, resulta importante destacar que estos representan en la práctica un porcentaje considerable del gasto público nacional sobre el cual el Congreso tiene escasa influencia.

Así como estas características del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario –un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas y de la estimación de ingresos, y la falta de integridad del presupuesto- revelan las dificultades que enfrenta el Congreso al momento de aprobar y controlar el presupuesto, también puede considerarse otro factor que condiciona su rol en el ciclo presupuestario. Este factor se refiere al nivel de rigidez del gasto público, el cual tiene consecuencias directas sobre la capacidad de redistribución y modificación del presupuesto que podría realizar el Congreso durante el proceso de aprobación. Se pueden considerar dos tipos de nivel de rigidez dentro del presupuesto. La primera, *de jure*, caracterizada por los gastos establecidos por leyes previas o derechos adquiridos, y *de facto*, compuesta por gastos difíciles de modificar, generalmente explicado por la situación económica y social del país.

Con respecto al primer tipo, dentro del gasto rígido *de jure* los principales componentes que pueden considerarse son: el gasto en jubilaciones y pensiones, que se consideran como derechos adquiridos, el gasto en personal, donde se incluyen los sueldos, las asignaciones familiares y los gastos relacionados al salario de los empleados públicos; el gasto destinado a las transferencias a provincias y los servicios de la deuda.

Con respecto al gasto rígido *de facto* el principal componente que puede mencionarse es el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En esta línea, siguiendo a Schick (2003), “el aumento de la población que se ha empobrecido luego de la última crisis económica, limita aún más la capacidad del gobierno para reasignar los recursos, ya que tiene como prioridad reducir el nivel de pobreza”.

De acuerdo a estas características mencionadas el Presupuesto Nacional tiene un alto grado de rigidez, que asciende al 83% para el año 2004. Es decir, \$49.832 millones del gasto total presentan mayor nivel de dificultad para ser modificados, mientras que el nivel de rigidez del gasto primario asciende a \$43.171 millones y representa el 71% del mismo. De esta forma, estos elevados porcentajes de gasto prácticamente preasignado condicionan, ya sea restando incentivos para la participación de los legisladores o generando presiones sobre aspectos muy puntuales del gasto, el rol del Congreso.

En resumen, el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario puede comprenderse mejor al analizar en detalle las manifestaciones que explican y condicionan su comportamiento para ejercer plenamente las facultades que le corresponden. De esta manera, se destaca en primer lugar, un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el ejecutivo caracterizado por un fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Economía y la delegación de poderes del Congreso al Poder Ejecutivo, justificada en la necesidad de contar con una mayor flexibilidad para realizar modificaciones al presupuesto en situaciones de crisis. En segundo lugar, las desviaciones en las proyecciones macroeconómicas y en la estimación de ingresos sobre las cuales se formula el Presupuesto Nacional tiene como consecuencia que el Congreso apruebe un presupuesto que luego

El Congreso y el Presupuesto Nacional

será modificado sustancialmente durante la etapa de ejecución por parte del Poder Ejecutivo. En tercer lugar, la falta de integridad del presupuesto, caracterizado por los gastos que no se encuentran consolidados en el Presupuesto Nacional y que representan el 16% del mismo, no son considerados por el Congreso durante el momento de aprobación. Finalmente, es importante destacar la importancia el alto nivel de rigidez del presupuesto, el cual condiciona la posibilidad de redistribución y de modificación que podría realizar el Congreso durante la etapa de aprobación, limitando la participación de los legisladores en su debate y sanción. La consideración de estas manifestaciones que dan cuenta del desempeño del Congreso en el proceso presupuestario es clave para poder elaborar una posible agenda de propuestas que apunten a mejorar las capacidades del Congreso para ejercer sus facultades sobre el Presupuesto Nacional, considerando que una clara determinación de las manifestaciones del problema permitirá monitorear los efectos de las acciones emprendidas para revertir la situación presente.

No obstante, es preciso también tener en cuenta la manera en que las características del marco político institucional condicionan el comportamiento de los legisladores e inciden sobre la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Por esta razón, este tema es abordado en la Sección siguiente.

V - Condicionantes del Rol del Congreso en el Proceso Presupuestario

En Argentina, el Congreso Nacional es una institución gubernamental de gran importancia en los procesos políticos. No obstante, su rol está afectado por la forma en que éste, el Poder Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos Provinciales interactúan y se relacionan, lo cual a su vez constituye una de las características más destacadas del diseño institucional argentino. En otras palabras, la importancia del Congreso está dada no sólo por la representación política de la ciudadanía y las provincias y su rol en el proceso legislativo, sino también, y sobre todo, porque en el análisis del mismo es posible advertir los rasgos distintivos que caracterizan al sistema político argentino: la presencia de un Poder Ejecutivo con amplios poderes unilaterales a su disposición y la influencia de los gobernadores provinciales sobre la política nacional. Estos condicionantes político-institucionales del rol del Congreso en el proceso presupuestario son precisamente el punto sobre el cual se profundiza el análisis en esta Sección.

En los orígenes del proceso de formación del Estado Argentino es posible identificar entre las razones para la adopción de un modelo federal la necesidad de dejar atrás los conflictos que habían caracterizado a la primera parte del Siglo XIX. No obstante, esta suerte de reconocimiento del poder de los caudillos estaba acompañado por la creación de un poder central en el que se concentraban la administración, el orden y la defensa del país. El poder que se erige por sobre de los gobernadores está dado así por un Estado Nacional que centraliza los poderes delegados por los gobiernos provinciales y que se posiciona por encima de los mismos. Por su parte, el Congreso Nacional constituye, en el andamiaje institucional, una pieza clave del denominado sistema de frenos y contrapesos, y a su vez, la principal institución nacional de carácter representativo (Etchemendy, 1998).

Por lo tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, analizar la capacidad institucional del Congreso en el proceso presupuestario equivale a preguntarse, en primer lugar, si efectivamente el Congreso constituye un freno y contrapeso al poder presidencial, cuál es el rango de acción del cual dispone para hacerlo, cómo lo hace y a través de qué mecanismos. En segundo lugar, este tipo de análisis conlleva interrogantes acerca si existen en el Congreso las capacidades e incentivos adecuados para que el mismo se comporte como balance del Poder Ejecutivo. Puntualmente, este interrogante refiere al marco de incentivos bajo el cual actúan los legisladores en forma general, y en las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras en particular.

Con el fin de identificar y analizar los determinantes políticos e institucionales del rol del Congreso, en los próximos puntos se analizan en primer lugar, los límites que impone al Poder Legislativo su relación con el Poder Ejecutivo, y en segundo lugar los factores que limitan las alternativas de acción del Congreso. En tercer lugar, se analiza cómo influyen estos determinantes y factores externos sobre

la organización y funcionamiento de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, y la manera en que esto afecta el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario. Finalmente, en un último apartado, se elaboran algunas observaciones generales acerca de los determinantes externos del Congreso y la relación entre los mismos y el diseño político institucional.

5.1. LA RELACIÓN DEL CONGRESO CON EL PODER EJECUTIVO¹¹

El argentino es un presidencialismo que puede calificarse como fuerte. De hecho, la reforma constitucional del año 1994, que en apariencia dotaba de un mayor poder al Congreso, hizo del sistema político argentino uno más presidencialista de lo que ya era. Sin duda que la sola presencia de prerrogativas constitucionales no convierte a un presidente en un actor con grandes poderes por el sólo hecho de tenerlas a su disposición. Para poder determinar cuál es realmente el poder del Presidente es necesario tener en consideración también las reglas electorales, el sistema de partidos y el tipo de partidos y su organización. Esto, en cierta forma, implica evaluar el sistema político argentino no en forma vacía y estática, sino considerando los actores que operan en ese sistema, su configuración y las reglas bajo las cuáles lo hacen (Mainwaring y Shugart 1997; Haggard y McCubbins, 2001). En base a esto es posible analizar las distintas estrategias entre las cuales puede optar cada uno de los dos actores institucionales considerados, Ejecutivo y Legislativo, para establecer su relación.

Hasta qué grado es fuerte o débil el Presidente puede ser medido entonces, en primer lugar, calificando la configuración de sus poderes en torno a ciertos aspectos del diseño constitucional. Se consideran así aspectos que refieren a poderes legislativos, como aspectos que se relacionan con poderes no legislativos. Entre los primeros se encuentran, entre otros, la posibilidad de vetar legislación en forma completa o parcial, y cómo este veto puede ser revocado, la posibilidad de emitir decretos, la existencia de áreas de política exclusivas del Ejecutivo y el grado de limitaciones del Legislativo para modificar el presupuesto. Entre los segundos se consideran, por su parte, las limitaciones del Presidente para nombrar a los miembros de su gabinete, la posibilidad y limitaciones del Congreso para interpelar ministros o emitir votos de censura sobre los mismos, la posibilidad de intervenir unidades subnacionales, entre otros. De acuerdo con esta manera de calificar a los distintos tipos de presidencialismos, el caso argentino se encuentra entre los más fuertes en lo que a sus prerrogativas constitucionales refiere¹² (Carey y Shugart, 1998). Ahora bien, que el Poder Ejecutivo detente estos

¹¹ Un análisis mas detallado sobre los contenidos de los puntos 5.1 y 5.2 se encuentra en Labaqui (2005).

¹² El *score* obtenido por el sistema argentino tras la reforma constitucional de 1994 es de 8 puntos en el área de poderes legislativos y de 11 puntos en el área de poderes no legislativos. Previo a la reforma, el caso argentino presentaba calificaciones de 2 y 12 respectivamente. No obstante, no se cuentan prerrogativas de hecho que no eran parte de la constitución, como los decretos de necesidad y urgencia. Para ver más sobre este tema consultar: Carey y Shugart (1998), Mainwaring y Shugart (1997) y Haggard y McCubbins (2001).

poderes no necesariamente implica que los utilice constantemente o incluso que pueda hacerlo sin incurrir en costos políticos aún mayores derivados de hacer uso de ellos¹³.

El Congreso Nacional, por su parte, como sucede en el resto de los presidencialismos latinoamericanos, es de carácter reactivo, insertándose en el proceso de políticas públicas mediante modificaciones y o vetos a los proyectos que promueve el Ejecutivo¹⁴. Esta característica puede observarse en la Tabla 5.1, en la que se muestra, para el período legislativo del año 2004, la cantidad de proyectos presentados por el PEN en cada una de las cámaras y la cantidad de los mismos que fue aprobada, comparándose con las cantidades correspondientes a Diputados y Senadores en sus respectivas cámaras.

Tabla 5.1 Carácter reactivo del Congreso. Cantidad de proyectos girados y aprobados según origen – Período Legislativo 2004

Origen de los Proyectos	Cantidad de Proyectos Girados		Cantidad de Proyectos Aprobados		Porcentaje	
	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado
PEN	18	31	9	12	50%	38,7%
Diputados	1920	-	35	-	1,8%	-
Senadores	-	892	-	s/d*	-	s/d*

s/d: La búsqueda de proyectos por Internet obliga a ingresar en cada proyecto para obtener su estado parlamentario (Poder Ciudadano, 2004 pág. 98). Fuente: Poder Ciudadano, 2004

Ahora bien, dado que las iniciativas serán sometidas a la revisión del Congreso, el PEN tendrá en consideración los deseos y objetivos del primero. De acuerdo a esto adaptará su estrategia de acción a la forma en que cree que reaccionará el Poder Legislativo, las cuales pueden clasificarse en: *recalcitrante, negociadora, localista*¹⁵ y *subordinada* (Cox y Morgenstern, 2001: 373).

Sucintamente, es posible describir a un Legislativo recalcitrante como aquel que rechazará los proyectos que más interesan al Ejecutivo, o introducirá en ellos modificaciones que cambien en gran medida el espíritu de los mismos. El caso de un Poder Legislativo negociador es aquel que reclama para sí la posibilidad de participar activamente en el proceso de políticas públicas, mientras que uno localista es uno que realiza concesiones en materia de políticas a cambio de prebendas y favores de distinto tipo para el distrito electoral de origen de cada legislador. El último caso es el Legislativo subordinado, el cual acepta todas las propuestas del Ejecutivo. Sin embargo, la presencia de un Presidente con amplios poderes constitucionales cercena los posibles cursos de acción del Legislativo. En este sentido, en Argentina es posible advertir que el rango de acción del Congreso tiene como

¹³ Si bien, como se sostiene en los trabajos anteriormente citados, la posibilidad de que el Presidente pueda hacer uso de estos poderes depende de una serie de “poderes partidarios”, a los fines prácticos de este trabajo se considera que están dadas las condiciones para que lo haga.

¹⁴ Aunque muchas veces los proyectos de ley no son elaborados propiamente por el Poder Ejecutivo, el sólo hecho que avance su trámite parlamentario generalmente implica un aval del mismo.

¹⁵ En el original se denomina a este tipo como “parroquial-venal”; se mantienen, no obstante, las características descriptas para esta modalidad (Cox y Morgenstern, 2001).

límite máximo un comportamiento tal que, al oponerse a los deseos del Poder Ejecutivo, no lo coloque a este en una situación en la cual sea menos costoso hacer uso de sus poderes legislativos que negociar. Trasponer este límite implicaría acorralar al Ejecutivo, pudiendo provocar el uso de sus prerrogativas legislativas¹⁶. Así, por ejemplo, en el caso del proceso presupuestario el Presidente bien podría vetar parcialmente algunas de las modificaciones introducidas por el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto o simplemente realizar modificaciones a la ley sancionada a lo largo de la ejecución¹⁷. A su vez, el límite inferior es la instancia en la cual, ya sea por el mayoritario apoyo al Presidente o por la mayoría del partido oficialista y una alta disciplina partidaria, el Congreso se subordina al Ejecutivo. Subordinarse al Poder Ejecutivo no le permite al Poder Legislativo obtener nada a cambio, a la vez que debilita su imagen como actor en el proceso de políticas públicas y la política nacional. En referencia al presupuesto, un Poder Legislativo subordinado sólo valida el proyecto enviado por el Ejecutivo en la aprobación y no está dispuesto o en posición de controlar al Ejecutivo. Asimismo, para que el Ejecutivo cuente con un Legislativo subordinado es necesaria una amplia mayoría en ambas cámaras y una fuerte disciplina partidaria que posibilite el funcionamiento del Congreso como un “sello de goma” que apruebe sin objeciones las iniciativas del Presidente¹⁸.

De este modo, es posible sostener de acuerdo con lo expuesto, que el rol del Congreso en el proceso de políticas públicas en general, y en el proceso presupuestario en particular, está externamente determinado por su carácter reactivo, es decir, que su rol se limita a la modificación y/o veto de las iniciativas del Poder Ejecutivo, y por otra parte, por la existencia de fuertes poderes legislativos en manos del Presidente, que brindan a éste la posibilidad de sortear –no sin un cierto costo- las modificaciones y vetos del Congreso.

Por lo tanto, el rango de opciones entre las cuales el Congreso puede oscilar para llevar a cabo su rol de freno y contrapeso del Ejecutivo tiene por extremos a la modalidad negociadora –hasta el punto en que se convierte en recalcitrante- y a la localista –sin llegar a ser subordinada. Dicho esto, se consideran a continuación los distintos factores que inciden sobre el marco de incentivos que impera en el Congreso y afectan directamente a sus integrantes, generando así un ciclo que contribuye a mantener vigente la lógica descripta.

A la luz de las interrelaciones existentes entre el Presidente, el Congreso y la política provincial, es posible intentar explicar cómo se comporta el Congreso en determinadas situaciones y en base a qué

¹⁶ También es posible que el Congreso acepte tácitamente el uso por parte del PEN de poderes proactivos. Esto no sería un avasallamiento del poder del Congreso sino una delegación implícita o la no objeción a la proactividad del Presidente. Para ver más consultar: Carey y Shugart (1998).

¹⁷ Cabe considerar como ejemplo el caso reciente surgido en la Provincia de Buenos Aires a raíz del Presupuesto para el ejercicio 2005, el cual fue vetado por el Gobernador Solá tras haber sufrido importantes modificaciones.

¹⁸ Las situaciones extremas planteadas –de bloqueo mutuo y subordinación- revisten poco interés a los fines de este trabajo como para analizarlas en sí mismas, por cuanto no plantean una situación de control por parte del Congreso sino de oposición política e institucional o, en el caso inverso, de la presencia de un Ejecutivo que sólo requiere la legitimidad que le otorga la refrenda de sus actos por parte del Congreso.

consideraciones. Así, cabría esperar que el Congreso se comportara de manera coalicional ante un Presidente cuyo principal apoyo fuera su propio partido político, y cuyas principales figuras formaran parte de su Gabinete de Ministros, denominado como Presidente “negociador”. Esta situación podría corresponder a contextos en donde los gobernadores tienen una capacidad considerable de influir sobre las principales decisiones de gobierno, o bien el Presidente no cuenta con la legitimidad necesaria ante la opinión pública para enfrentar a su propio partido o colocarse al frente del mismo. Por el contrario, un Legislativo localista sería lo esperable ante un Ejecutivo cuyas filas estuvieran integradas por figuras íntimas del Presidente y cuyo liderazgo estuviera basado en factores distintos al poder partidario o el apoyo de los gobernadores, lo cual lo colocaría en una posición tal que no estuviera dispuesto a “compartir escena” con el Congreso en la definición de las políticas públicas; denominándose en este caso al Presidente como Presidente “Nacional” (Cox y Morgerstern, 2001). Estas dos situaciones afectan en forma diferencial el rol del Congreso en el proceso presupuestario, por lo tanto cabría esperar diferentes comportamientos de acuerdo a la forma de relación establecida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en cada período de tiempo. A su vez, los legisladores también son afectados por este contexto, en forma conjunta con otros condicionantes, como se desarrolla en el siguiente punto.

5.2. FACTORES QUE INCIDEN SOBRE LOS LEGISLADORES

Existen al menos dos factores a considerar en el análisis del comportamiento del Congreso en general, y de los legisladores en particular, dado que afectan considerablemente su marco de incentivos. Por un lado, el gran atractivo que tiene desarrollar una carrera en la política provincial –en detrimento de construir una carrera legislativa a nivel nacional- y, por otro lado, la existencia de obstáculos institucionales para lograr la reelección en el cargo.

En relación con el primer aspecto, cabe destacar que “después del Presidente de la República y, quizás, de los miembros más importantes del Gobierno Nacional –como el Ministro de Economía o el de Interior, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país, en función de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan” (Tula y De Luca, 2001). Esta importancia y poder que se concentran en los Ejecutivos Provinciales hace a la carrera legislativa, en comparación, menos atractiva. Este poder que hoy concentran los gobernadores se origina, por un lado, en el modelo de federalismo fiscal argentino, caracterizado por la presencia de importantes desequilibrios verticales en las responsabilidades relacionadas con los gastos y recursos¹⁹. Por otra parte, al estar al frente del Ejecutivo Provincial, el Gobernador está generalmente en una posición que

¹⁹ Esta problemática ha sido extensamente analizada por diversos autores en el estudio del modelo de federalismo fiscal argentino al considerar los problemas originados por el *common pool*. Asimismo, cabe considerar que estos desequilibrios guardan una íntima relación con las fuertes disparidades existentes entre las provincias argentinas. Para ver más sobre este tema consultar: Piffano (1998).

permite acumular recursos de poder, convirtiéndose en el actor principal dentro del partido a nivel provincial, alcanzando frecuentemente la titularidad del mismo. Ahora bien, en la Argentina los partidos políticos nacionales están organizados sobre una base territorial respetando las provincias, razón por la cual la jefatura del nivel provincial del partido es un cargo de suma importancia²⁰. Estos aspectos permiten comprender el valor que ha caracterizado desde sus orígenes a la carrera política provincial, fundado en la gran influencia que tiene esa posición sobre la política nacional, convirtiendo así la gobernación en un “premio” muy buscado por actores políticos (Botana, 1984).

En lo referido al segundo aspecto, los obstáculos institucionales para la reelección, es necesario traer nuevamente a cuenta la forma de organización de los partidos políticos nacionales, donde la organización en torno a las jurisdicciones provinciales hace del gobernador o del caudillo partidario local una figura clave en la política provincial. Por otra parte, es necesario recordar que en la Argentina, el sistema electoral para la elección de diputados nacionales es un sistema proporcional plurinominal (con tamaños de distrito que van de 5 a 70 escaños, los cuales en la práctica se reducen a la mitad dado que la Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada dos años) con listas cerradas y bloqueadas. Bajo un sistema electoral como este, y con este tipo de boleta, la posición ocupada en la misma –y la presencia sin duda– son un factor de gran importancia. Las decisiones sobre quién está en la lista y en qué número de orden son tomadas en general por las figuras partidarias provinciales más relevantes. Por lo tanto, la elección de un candidato y, más relevante en este caso, su reelección dependen de la decisión de estas figuras. Así, no sólo la carrera política provincial es más atractiva, sino que además, para poder perseguir una carrera legislativa a nivel nacional, es necesario mantener el favor de los caudillos partidarios para poder ser reelecto (Jones et al, 2000). Cabría suponer que el caso de los legisladores de partidos provinciales o de partidos nacionales de menor tamaño difiere de éstos, por cuanto les resulta más difícil acceder a cargos en el Poder Ejecutivo, haciendo que la presencia en el Poder Legislativo y la influencia en el diseño de las políticas públicas sean los fines perseguidos y aprovechados al máximo cuando se obtienen, valorizándose, por ende, la estabilidad y la continuidad de sus miembros (Ström, 1999).

Más aún, el peso propio en la política provincial y el favor de los caudillos locales son recursos que dentro de las Cámaras Legislativas se traducen en mayores posibilidades de lograr cargos en las comisiones parlamentarias. Así, son aquellos legisladores con mayor poder dentro de su propio partido quienes obtienen los cargos asignados en las comisiones más importantes. Es por ello que al analizar la relación que establece el Ejecutivo con el Legislativo es necesario considerar cómo se relaciona el Presidente con su propio partido. Y, siguiendo la argumentación realizada, analizar la manera en que el Presidente se relaciona con los distintos actores partidarios relevantes en las distintas provincias y

²⁰ Las consecuencias de la organización federal de los partidos y el federalismo argentino sobre el sistema de partidos argentino y el sistema político han sido tratadas en una vasta bibliografía. Ver más en De Riz y Adrogué (1991); Calvo et al (2001) y Mainwaring y Scully (1995), entre otros.

con los gobernadores, para de esta forma identificar claramente los condicionantes que afectan el rol del Congreso como actor colectivo en el proceso presupuestario.

5.3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA: LAS COMISIONES DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Las comisiones permanentes de la Cámaras de Diputados y de Senadores son el ámbito en el cual se desarrolla la mayor parte del trabajo legislativo. En éstas se analiza y estudia en detalle cada proyecto de ley, para posteriormente elaborar un dictamen de cada uno²¹, el cual será utilizado para el debate en el recinto. Así, es posible advertir la importancia que tienen las comisiones en el proceso de sanción de leyes en general. En el caso particular del proceso presupuestario, se destaca la importancia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, y en menor medida su equivalente en el Senado, en el proyecto de Ley de Presupuesto, si bien, como fuera señalado en la Sección anterior, informalmente trabajan en forma conjunta para su tratamiento. Por esta razón se analiza a continuación la organización y funcionamiento de ambas comisiones, considerando las características referidas a su composición, capacidades y recursos.

En forma general la composición de las comisiones legislativas está definida de manera tal que reflejen la composición de la Cámara correspondiente, respetando así el principio representativo del Congreso. Conforme a los reglamentos internos de las Cámaras son los legisladores quienes presentan sus solicitudes para integrar las comisiones, y el Presidente de la Cámara quien designa a los integrantes y a las autoridades. En la práctica, la definición acerca de quiénes integran las distintas comisiones y ocupan los cargos de las mismas, se realiza en base a prácticas establecidas informalmente, donde los bloques partidarios tienen un peso significativo.

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, “los grupos de tres o más Diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas”, como así también podrá hacerlo un partido político existente con anterioridad a la elección que obtuviese un número menor de diputados²². En los reglamentos de ambas Cámaras es posible advertir la importancia de los bloques en su funcionamiento y organización, y lo que es más relevante, en el proceso de toma de decisiones. Esto se deriva del hecho que el *poder de fijar agenda* es ejercido por la Comisión de Labor Parlamentaria, formada por las autoridades de la Cámara y los presidentes de bloque (Shepsle y Bonchek, 1997). Sus funciones principales son, acordar el plan de labor parlamentaria, el orden del día con los asuntos despachados por las comisiones, resolver las consultas de los bloques, diputados y comisiones, determinar la forma de votación, entre otras.

²¹ Cabe señalar que pueden existir uno o varios dictámenes de minoría además de aquel de mayoría.

²² En el Senado este número se reduce a dos. Los requisitos para formar “unibloques” son los mismos.

Tabla 5.1 Autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (1983-2005)

Año	Período	Cargo	Nombre	Partido
1983-1985	101º a 103º	Presidente*	Rabanal, Rubén	UCR
	101º a 103º	Vicepresidente	Guelar, Diego	PJ
	101º a 103º	Secretario	Suárez, Lionel	UCR
1986-1987	104º y 105º	Presidente	Rodríguez, Jesús	UCR
	104º y 105º	Vicepresidente	Puebla, Ariel	UCR
	104º y 105º	Secretario	Triaca, Alberto	FREJULI
1988-1989	106º y 107º	Presidente	Rodríguez, Jesús	UCR
	106º y 107º	Vicepresidente 1º	Matzkin, Jorge	PJ
	106º y 107º	Vicepresidente 2º	Puebla, Ariel	UCR
	106º y 107º	Secretario	Triaca, Alberto	FREJULI
	106º y 107º	Secretario	Albornoz, Antonio	UCR
1990-1991	108º y 109º	Presidente	Matzkin, Jorge	PJ
	108º y 109º	Vicepresidente 1º	Baglini, Raúl	UCR
	108º y 109º	Vicepresidente 2º	Domínguez, Roberto	PJ
	108º y 109º	Secretario	Ayala, Juan Carlos	PJ
	108º y 109º	Secretario	Sancassani, Benito*	Bloquista
1992-1993	110º y 111º	Presidente	Lamberto, Oscar	PJ
	110º y 111º	Vicepresidente 1º	Baglini, Raúl	UCR
	110º y 111º	Vicepresidente 2º	Guerrero, Antonio	PJ
	110º y 111º	Secretario	Romero, Humberto	PJ
	110º y 111º	Secretario	Gómez Centurión, Carlos	Bloquista
1994-1995	112º y 113º	Presidente	Lamberto, Oscar	PJ
	112º y 113º	Vicepresidente 1º	Machado, Oscar	UCR
	112º y 113º	Vicepresidente 2º	Scelzi, Carlos	PJ
	112º y 113º	Secretario	Dellepiane, Carlos	PJ
	112º y 113º	Secretario	Gomez Centurión, Carlos	Bloquista
	112º y 113º	Secretario	Rodríguez, Jesús	UCR
1996-1997	114º y 115º	Presidente	Lamberto, Oscar	PJ
	114º y 115º	Vicepresidente 1º	Machado, Oscar	UCR
	114º y 115º	Vicepresidente 2º	Pezoa, Juan Carlos	PJ
	114º y 115º	Secretario	Domina, Esteban	PJ
	114º y 115º	Secretario	Bravo, Leopoldo Alfredo	Bloquista
	114º y 115º	Secretario	Rodríguez Giavarini, Adalberto	UCR
1998-1999	116º y 117º	Presidente	Lamberto, Oscar	PJ
	116º y 117º	Vicepresidente 1º	Terragno, Rodolfo	UCR
	116º y 117º	Vicepresidente 2º	Pezoa, Juan Carlos	PJ
	116º y 117º	Secretario	Mosso, Ana María	PJ
	116º y 117º	Secretario	Domínguez, Lorenzo	PAIS
	116º y 117º	Secretario	Alessandro, Darío	FREPASO
2000-2001	118º y 119º	Presidente	Baglini, Raúl	Alianza (UCR)
	118º y 119º	Vicepresidente 1º	Lamberto, Oscar	PJ
	118º y 119º	Vicepresidente 2º	Vitar, José	Alianza (FREP.)
	118º y 119º	Secretario	Baldrich, Jorge	AR
	118º y 119º	Secretario	Corfield, Guillermo	Alianza (UCR)
	118º y 119º	Secretario	Galland, Gustavo	Alianza (FREP.)
	118º y 119º	Secretario	Lafalla, Arturo	PJ
2002-2003	120º y 121º	Presidente	Matzkin, Jorge**	PJ
	120º y 121º	Vicepresidente 1º	Giubergia, Miguel	UCR
	120º y 121º	Vicepresidente 2º	Correa de Pavón, Elsa	PJ
	120º y 121º	Secretario	González, Rafael	PJ
	120º y 121º	Secretario	Gutiérrez, Julio	PJ
	120º y 121º	Secretario	VACANTE	
	120º y 121º	Secretario	VACANTE	
2004-2005	122º y 123º	Presidente	Snopek, Carlos	PJ
	122º y 123º	Vicepresidente 1º	Giubergia, Miguel Ángel	UCR
	122º y 123º	Vicepresidente 2º	González, Rafael	PJ
	122º y 123º	Secretario	Cantini, Guillermo	Unión por Arg.
	122º y 123º	Secretario	Marconato, Gustavo	PJ
	122º y 123º	Secretario	Mediza, Heriberto	PJ
	122º y 123º	Secretario	Pérez, José Adrián	ARI

* Vacante en el 109º período / ** Sucedido por Carlos Snopek tras ser designado Ministro del Interior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Cámara de Diputados (www.hcdn.gov.ar)

Con respecto a la formación de las comisiones y la asignación de sus autoridades, en la práctica, el Presidente de la Cámara asigna una determinada cantidad de espacios en las distintas comisiones a cada bloque teniendo en cuenta su tamaño. Seguidamente, junto con los jefes de bloque, el Presidente de la Cámara define cómo se distribuyen los distintos cargos de las comisiones entre los bloques²³. Finalmente, son los presidentes de bloque quienes deciden, entre sus integrantes, quiénes ocupan los puestos y cargos obtenidos en las distintas comisiones (Jones et al, 2000).

Tabla 5.2 Autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores (1983-2005)

Año	Período	Cargo	Nombre	Partido
1983-1986	101º a 104º	Presidente*	Trilla, Juan	UCR
	101º a 104º	Vicepresidente	Nieves, Rogelio	PJ
	101º a 104º	Secretario	Lafferiere, Ricardo	UCR
1987-1989	105º a 107º	Presidente	Trilla, Juan	UCR
	105º a 107º	Vicepresidente	Nieves, Rogelio	PJ
	105º a 107º	Secretario	Lafferiere, Ricardo	UCR
1990-1992	108º a 110º	Presidente	Romero, Juan Carlos	PJ
	108º a 110º	Vicepresidente	Trilla, Juan	UCR
	108º a 110º	Secretario	Nieves, Rogelio J.	PJ
1993-1995	111º a 113º	Presidente	Romero, Juan Carlos	PJ
	111º a 113º	Vicepresidente	De la Rua, Fernando	UCR
	111º a 113º	Secretario	Branda, Ricardo	PJ
1996-1998	114º a 116º	Presidente	Verna, Carlos	PJ
	114º a 116º	Vicepresidente	De la Rua, Fernando	UCR
	114º a 116º	Secretario	Branda, Ricardo	PJ
1999-2001	117º a 119º	Presidente	Verna, Carlos	PJ
	117º a 119º	Vicepresidente	Moreau, Leopoldo	UCR
	117º a 119º	Secretario	Branda, Ricardo	PJ
2002-2003	120º a 122º	Presidente	Verna, Carlos	PJ
	120º a 122º	Vicepresidente	Yoma, Jorge Raúl	PJ
	120º a 122º	Secretario	Baglini, Raúl Eduardo	UCR
2004-2005	123º a 124º	Presidente	Capitanich, Jorge	PJ
	123º a 124º	Vicepresidente	Sanz, Ernesto	UCR
	123º a 124º	Secretario	Salvatori, Pedro	MPN

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Biblioteca del Congreso y la Dirección de Comisiones del Honorable Senado de la Nación.

Usualmente el Congreso argentino es caracterizado por una serie de rasgos que explicarían su nivel de desempeño en el proceso de políticas públicas. Estos rasgos, de acuerdo con Spiller y Tommasi (2000) son: la alta rotación de sus miembros, la baja tasa de reelección y la ausencia de especialización de sus miembros. Estos factores son los señalados por Jones et al (2000) para mostrar el escaso valor que reviste la pertenencia a una comisión dada, destacando que la demanda de posiciones en las mismas aumenta a medida que aumenta la cantidad de comisiones, lo cual a su vez va en detrimento de la capacidad de los legisladores para especializarse, así como para incentivar la especialización de burocracia con el objetivo de generar mayores capacidades de asesoramiento en el Poder Legislativo.

²³ En general, casi el 80% de las presidencias corresponden al bloque oficialista. A su vez, en el período 1983-1997, el oficialismo ha retenido en la Cámara de Diputados el 49% de los espacios en las comisiones y el 51% de los cargos de las mismas (Jones et al, 2000; Tommasi, 2004).

Sin embargo, del modelo de pertenencia a las comisiones elaborado por estos autores surge que para formar parte de una comisión con importante influencia sobre las políticas públicas, como la de Presupuesto y Hacienda, es necesario un nivel mayor de antigüedad (*seniority*) en la Cámara, a la vez que tener una formación académica en ciencias económicas también es relevante para ser parte de esta Comisión. Además, el alto valor que tiene la antigüedad del Legislador se observa en el mayor grado de influencia que detentan los miembros con esta característica en la distribución de fondos federales por parte del Congreso, como demuestran Bercoff, Meloni y Nougués (2002) a través de la elaboración de modelos explicativos que toman como base a esta variable.

Al analizar la composición de las autoridades de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y Senadores para el período 1983-2005, se observa que existen legisladores de peso que se repiten en el período, notándose incluso que algunos de ellos han permanecido entre las autoridades más de tres períodos consecutivos (ver Tablas 5.1 y 5.2). Estos datos parecerían reflejar una diferencia con la situación existente en las comisiones legislativas en general.

Efectivamente, entre los parlamentarios que componen ambas comisiones es posible observar la presencia tanto de miembros con vasta antigüedad en la Cámara y la Comisión²⁴ con amplios conocimientos presupuestarios, como de figuras con experiencia previa en finanzas públicas²⁵. De igual modo, se aprecia cómo la antigüedad en la Cámara y en la Comisión lleva a la permanencia en la misma, como sucede en los casos de los Presidentes de ambas comisiones. Particularmente, considerando los cargos de presidente, vicepresidente y secretario se observa un número de actores clave relativamente reducido en un contexto en el cual, al menos entre pares, existiría un grado razonable de conocimiento acerca de las posibles acciones de los restantes actores, cumpliéndose así parte de los requisitos que favorecen la realización de acuerdos intertemporales.

A pesar de la existencia de estos requisitos, no es posible advertir la implementación de acciones que tiendan a dotar de mayor capacidad institucional a la Comisión, como podría ser la especialización de su cuerpo de asesores o la existencia de capacidades de investigación, para de esta forma disminuir los costos de transacción hacia el interior del Legislativo en relación a los puntos clave de la Ley de Presupuesto. En su lugar es posible observar que son generalmente los asesores nombrados por los legisladores, de planta transitoria, quienes se dedican al estudio de los temas específicos tratados en la Comisión y se especializan en ellos. Esta lógica lleva a que se interrumpa la acumulación de conocimiento que debería llevar a cabo el staff, ya que estos asesores temporarios suelen abandonar la Cámara al finalizar el mandato del Legislador que los designó. Esta situación se agrava aún más cuando el cargo de Secretario de las comisiones también es ocupado por personal de planta transitoria, en lugar de personal de planta permanente (Berenzstein, 2004).

²⁴ Como sucede en los casos de Jesús Rodríguez, Oscar Lamberto, Raúl Baglini y Carlos Verna.

²⁵ Como por ejemplo Adalberto Rodríguez Giavarini, Juan Carlos Pessoa, Jorge Baldrich, Ana María Mosso y Carlos Snopek.

Tabla 5.3 Funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación – Secretaría de Hacienda (1983-2005)

Año	Oficina Nacional de Presupuesto	Subsecretaría de Presupuesto	Secretaría de Hacienda	Ministerio de Economía
1983	García López R.	Rodríguez Giavarini A.	Bertaina N.	Grinspun B.
1984				
1985	García López R. Bolívar M. A.	Rodríguez Giavarini A. Carciofi R.	Bertaina N. Brodersohn M.	Grinspun B. Sorrrouille J. V.
1986	Bolívar M. A.	Carciofi R.	Brodersohn M.	Sorrrouille J. V.
1987				
1988				
1989	Bolívar M. A.	Carciofi R. Lucioni L.	Brodersohn M. Mervilha O.	Sorrrouille J. V. Pugliese J. C. Rodríguez J.
1989*	Martirene R. A.	Bugallo S.	Frigeri R.	Roig M. A.** Rapanelli N. González E.
1990				
1991		Bugallo S. Aguilar J. C. Makón M.	Frigeri R. Bouer S. Gutiérrez R.	González E. Cavallo D.
1992		Makón M.	Gutiérrez R.	Cavallo D.
1993				
1994				
1995		Makón M. Lesniewer G.	Gutiérrez R. Guidotti P.	Cavallo D. Fernández R.
1996				
1997		Lesniewer G.	Guidotti P.	Fernández R.
1998				
1999		Gadano N.	Vicens M.	Machinea J. L.
1999*				
2000	Martirene R. A. Feo A.	Gadano N. Sansone J.	Vicens M. Artana D. Baldrich J.	Machinea J. L. López Murphy R.** Cavallo D.
2001	Feo A.			
2002	Feo A. Vega S.	Sica D.** Rigo R.	Frigeri R.** Lamberto O. Sarghini J.	Remes Lenicov J. Lavagna R.
2003	Vega S.	Rigo R.	Sarghini J. Mosse C.	Lavagna R.
2004				
2005				

* Tras asumir el nuevo gobierno / **Sólo una semana en el cargo.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Internet y entrevistas realizadas.

Por otro lado, al analizar la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, contraparte de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el Poder Ejecutivo, es posible observar un elevado nivel de estabilidad en sus funcionarios, principalmente en los niveles técnicos, como es el caso del Director de la Oficina Nacional de Presupuesto (ver Tabla 5.3), cargo que ha sido sistemáticamente ocupado por personas que accedieron al mismo mediante concursos de antecedentes.

Con relación al nivel político, tanto los cargos de Subsecretario de Presupuesto como de Secretario de Hacienda, excepto en los años de crisis económicas, 1989-1991 y 2001-2002, muestran una estabilidad cercana a los cuatro años, situación que difiere de la gran volatilidad que puede observarse en otras áreas del gobierno, y generalmente han sido ocupados por personas con conocimientos en la materia.

Esta situación permitió a principios de la década del noventa, iniciar un proceso de especialización del personal y optimización de sus recursos informáticos que resultó en la existencia actual de un personal altamente capacitado, motivado y con recursos tecnológicos y de información considerables.

En consecuencia, es posible observar la existencia de actores con experiencia y conocimiento, tanto en la Comisión de Presupuesto y Hacienda como en la Secretaría de Hacienda, que participan reiteradas veces del proceso presupuestario. Estos factores generaron la realización de reformas considerables en la última década, como por ejemplo la sanción de la Ley de Administración Financiera o la aprobación del Presupuesto Nacional previo al inicio del ejercicio fiscal, todas ellas relacionadas principalmente con mejoras al funcionamiento formal del proceso presupuestario.

Considerando estos resultados, es posible plantear que los condicionantes del sistema político institucional antes descriptos hacen que los acuerdos alcanzados entre los legisladores claves de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, no cuenten con la fuerza suficiente para lograr que el proceso presupuestario, además de mejorar sustancialmente su funcionamiento con respecto a décadas pasadas, logre mejores resultados en relación a la solvencia fiscal intertemporal y la eficacia en la asignación de recursos.

La imposibilidad de generar un proceso presupuestario de mayor calidad y sustentabilidad, especialmente en la etapa de aprobación, no estaría en relación directa con la existencia de costos de transacción elevados al interior de la Comisión o en la relación entre la Comisión y la Secretaría de Hacienda, sino con el hecho que en estos ámbitos no es donde se generan los acuerdos sobre los aspectos estructurales del gasto público. Por lo general, en las decisiones sobre los temas más relevantes que trata el Poder Legislativo, la posición de los bloques partidarios tiene un peso relevante.

En las transacciones que se efectúan entre bloques, así como al interior de los mismos, cabría pensar que la ausencia de acuerdos sobre reformas estructurales del proceso presupuestario sí puede estar generada por la existencia de elevados costos de transacción, por cuanto su conformación depende de una serie de factores, susceptibles a la dinámica de la política partidaria y de los cambios en el electorado, contribuyendo todo ello a que los puntos de equilibrio sean inestables. Cabe resaltar que en los bloques se encuentran en pugna los intereses de los legisladores de distintas provincias por lograr resultados favorables a la jefatura provincial del partido que, por ende, le permitan ascender en su carrera política. Así, es posible considerar, dentro de los bloques, la existencia de “bloques de votos” con orígenes y lealtades diferentes (Spiller, 2004). De esta forma, pueden existir diferentes coaliciones dentro de un bloque partidario, ya sea con el apoyo de las provincias más pequeñas, que cuentan con mayor cantidad de representantes en relación a las provincias más grandes en el Congreso, o con el apoyo de los legisladores de éstas últimas, que son quienes controlan el mayor número absoluto de

bancas (Acuña, Galiani y Tommasi, 2004)²⁶. También es posible plantear que parte de la relación entre las provincias y el Gobierno Nacional se desarrolla en función de las negociaciones por financiamiento, pudiendo suponer, por lo tanto, que la existencia de mayores fondos a distribuir son un factor que incide sobre la posibilidad de lograr una mayor disciplina del partido y, por ende, dentro del bloque²⁷. Considerando las sucesivas crisis económicas de las últimas décadas, es posible suponer que han existido conflictos al interior de los bloques por la asignación de recursos en éstos períodos, dificultando de esta forma el logro de acuerdos sustentables.

Esta dinámica de funcionamiento genera que el presidente de una comisión legislativa, como ser Presupuesto y Hacienda, puede ser considerado con respecto a los temas más relevantes, como el ejecutor y el “traductor” para su incorporación al Proyecto de Ley de Presupuesto, de las decisiones y acuerdos del bloque, dado que las decisiones no son tomadas en base a negociaciones aisladas de los legisladores dentro de cada comisión, sino en base a las negociaciones dentro del bloque y, consecuentemente, a la posición definida por el mismo. Por lo general, las decisiones del bloque responden a cuestiones coyunturales, y se encuentran fuertemente influenciadas por la situación política. En ciertas ocasiones la aprobación de la Ley de Presupuesto no es considerada como el momento donde es posible debatir cuestiones sobre el desarrollo de las políticas públicas o las proyecciones sobre el comportamiento de las variables fiscales en el mediano plazo. En su lugar, la aprobación del Presupuesto Nacional se considera una fuerte señal de apoyo de los gobernadores, a través de sus legisladores, al Poder Ejecutivo. Esto lleva a que la discusión sobre el logro de la solvencia fiscal intertemporal, la eficacia en la asignación de los recursos y la mejora de la ejecución del gasto pierdan relevancia dentro de esta dinámica de funcionamiento.

De hecho, y atendiendo a la capacidad de asesoramiento técnico especializado existente en el Congreso de la Nación, es sumamente significativo que el personal técnico de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, como fue señalado en las entrevistas realizadas, en ciertas ocasiones no sea tenido en cuenta por los miembros de la Comisión para su asesoramiento, a la vez que los asesores de cada Legislador no cuentan con el conocimiento específico sobre este tema. En cambio, ocurre que son los asesores del partido, y en algunas ocasiones los propios miembros del Poder Ejecutivo, quienes asisten a los legisladores y disponen de las herramientas para analizar y evaluar el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. La Comisión de Presupuesto de Hacienda de la Cámara de Diputados tiene asignado entre dos y cinco profesionales para asistir a 45 legisladores (OECD / World Bank, 2003). Por otra parte, no existen en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, recursos tecnológicos necesarios para monitorear y analizar la evolución de la ejecución presupuestaria. Por

²⁶ Estos autores desarrollan este análisis para el caso de las reformas orientadas al mercado llevadas a cabo durante la primera mitad de la década del noventa.

²⁷ Un análisis sobre como influye la situación económica actual en la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores se encuentra en Mendelevich (2005).

ejemplo, no existe en ninguna de las Comisiones acceso en línea al Sistema Integrado de Información Financiera, herramienta que permitiría a los legisladores, y al Congreso en general, un control mucho más ágil y eficaz que el supuesto por la necesidad de requerir toda la información necesaria al Poder Ejecutivo.

En suma, es posible destacar que los condicionantes externos que inciden sobre el desempeño del Poder Legislativo tienen un correlato en las prácticas en torno a las cuáles se organizan y funcionan ambas Cámaras, y por ende las Comisiones de Presupuesto y Hacienda. Es en el análisis de éstas prácticas donde pueden advertirse cómo y de qué manera afectan estos condicionantes el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario.

5.4. LOS CONDICIONANTES DEL ROL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En esta Sección fueron analizados los factores relacionados con el diseño político institucional que condicionan la acción del Congreso en el proceso presupuestario, los factores que condicionan e inciden sobre el comportamiento de los legisladores y la manera en que se organiza internamente el trabajo legislativo, haciendo hincapié en el rol de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y los bloques partidarios en el logro de acuerdos para mejorar los resultados del Presupuesto Nacional.

A través de este análisis es posible identificar, en primer lugar, una serie de condicionantes que permiten explicar por qué razones el Congreso no puede en la práctica hacer uso de sus atribuciones y facultades en materia presupuestaria. Se destaca así un hecho similar a la “paradoja de los poderes legislativos latinoamericanos” expresada por Santiso (2005), quien plantea que dichas instituciones gubernamentales no hacen uso siquiera de las limitadas facultades que poseen para involucrarse y participar activamente en el proceso presupuestario. En el caso Argentino, esta situación se verifica al contrastar las amplias facultades formales del Congreso Nacional para intervenir en la aprobación y el control del presupuesto, y su bajo desempeño en el funcionamiento real.

El primer condicionante analizado, la presencia de un Poder Ejecutivo con amplios poderes unilaterales, entre los que se destacan los poderes legislativos, explica cómo el desempeño del Congreso se encuentra delimitado por la dificultad para realizar modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo no esté dispuesto a aceptar. Podría actuar como un “sello de goma” y aprobar el presupuesto sin analizarlo, pero este caso sería el peor de los desempeños posibles, por el sólo hecho de vaciar de contenido la idea de frenos y contrapesos del andamiaje institucional. Así, las alternativas que tiene el Congreso de participar más activamente del proceso presupuestario lo llevan necesariamente a negociar con el Poder Ejecutivo sobre sus propios términos, adoptando una posición entre *negociadora* y *localista*, por lo cual el Congreso siempre debe tenerse en cuenta (Mustapic y Llanos, 2000).

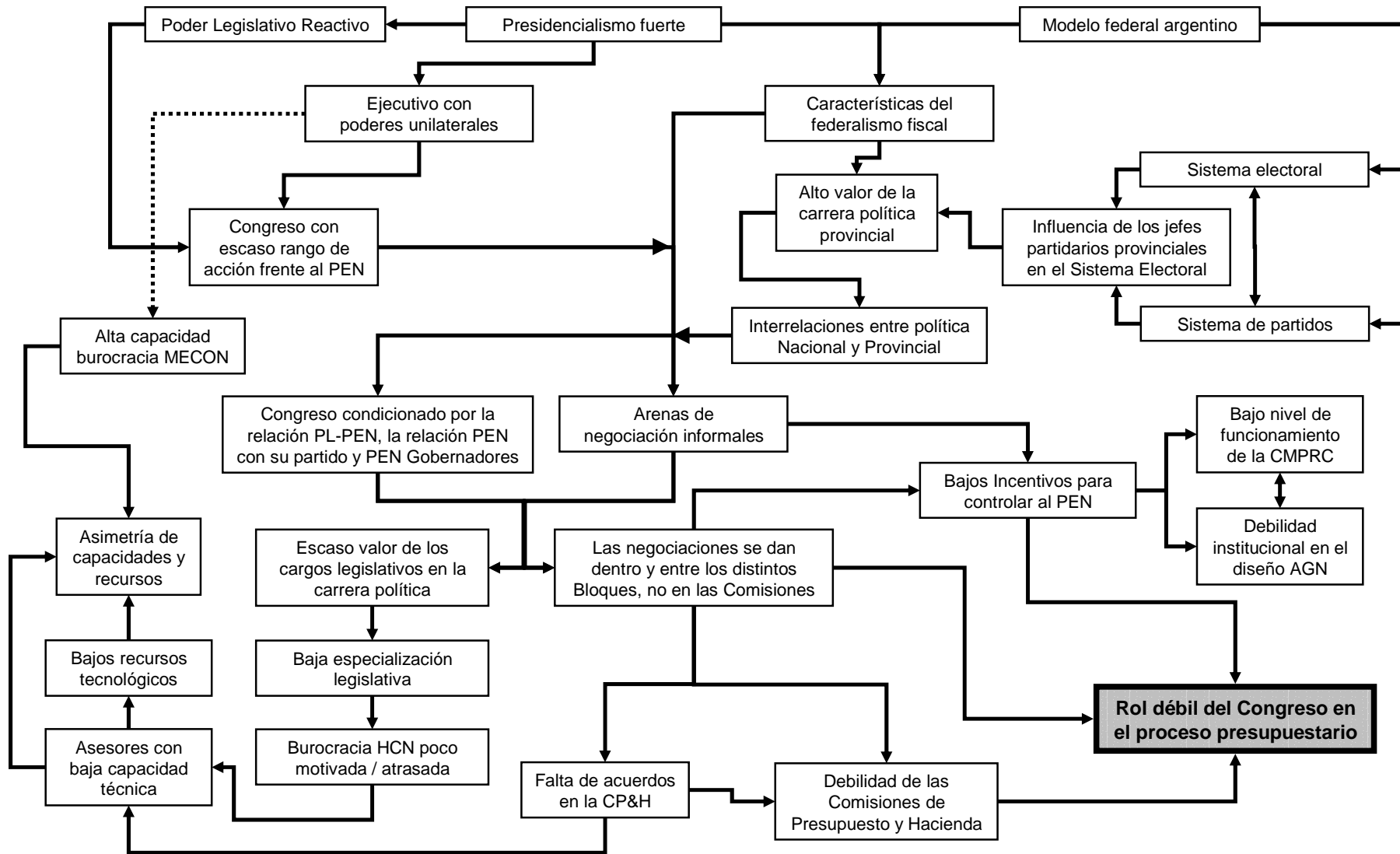
Ahora bien, además de analizar el Congreso como un actor individual, también es necesario considerar a los legisladores en forma particular y la manera en que se organizan, tanto a los fines de realizar el trabajo parlamentario –en comisiones- como por afinidad partidaria o ideológica –en bloques. La observación de los condicionantes que inciden sobre los legisladores relacionados con las reglas electorales y la organización de los partidos políticos permitió a su vez comprender la necesidad de considerar como una variable de peso a los jefes partidarios provinciales. Sobre este punto, se señaló cuanto más atractiva es para un Legislador la carrera política provincial –por el hecho que en ella está en juego una gran cuota de poder para influir en la política nacional- que la carrera legislativa y también, la existencia de obstáculos institucionales para asegurarse la posibilidad de desarrollar una carrera política en el Poder Legislativo Nacional.

Finalmente, en relación a la forma en que los legisladores se organizan, se advirtió cómo la actividad legislativa se desarrolla sobre una lógica de dos niveles. Por un lado los acuerdos dentro de las comisiones legislativas y por otro, los acuerdos intrabloques e interbloques parlamentarios. Esta situación provoca que la principal arena de negociación sea aquella en la que se establece una posición común entre los representantes provenientes de distintas provincias de un mismo partido o partidos afines -el bloque, por sobre ámbitos en los que participan legisladores, de distintos partidos, de provincias muy diversas, es decir las comisiones legislativas. Esta situación se produce a pesar de la existencia de legisladores experimentados en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, que cuentan tanto con experiencia como con conocimientos específicos, los cuales interactúan en reiteradas ocasiones con funcionarios de carrera y políticos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía que poseen fuertes capacidades institucionales, escenario que podría generar el logro de acuerdos intertemporales que promuevan mejores resultados del ciclo presupuestario.

Sin embargo, el rol de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en los temas más relevantes es disminuido a una instancia formal, la cual puede llegar o no a tener peso en el tratamiento legislativo del proyecto de Ley de Presupuesto, dependiendo de múltiples factores. Así, la dinámica de funcionamiento presente genera que las principales decisiones sobre el Presupuesto Nacional se tomen de acuerdo a la posición definida en cada bloque partidario, los cuales funcionan bajo una lógica coyuntural y fuertemente influenciada por la situación política. De este modo, no ha sido posible extender el horizonte de las reformas a implementar para el logro de la solvencia fiscal y la eficacia en la asignación de recursos.

En resumen, y en una forma simplificada, los condicionantes y factores que inciden sobre la manera en que el Poder Legislativo se comporta frente al Ejecutivo y cómo desempeña su rol en el proceso presupuestario pueden encontrarse en el andamiaje institucional del sistema político argentino, en particular, en el rol preponderante del Poder Ejecutivo, la importancia de los gobernadores, la configuración del sistema de partidos y la organización de los partidos políticos (Gráfico N° 5.1). Es a estos condicionantes, en tanto causas que explican el desempeño del Congreso en el proceso presupuestario, y no a las manifestaciones del problema que deben orientarse parte de las posibles soluciones estructurales que se emprendan para revertir la situación actual.

Gráfico 5.1: Esquema general de análisis



VI - Conclusiones

Existe un renovado interés en el ámbito de la economía política por identificar las causas que determinan el nivel de desarrollo de los diferentes países en base a un profundo análisis de las instituciones presentes en cada sociedad. De esta forma, el análisis de las instituciones, tanto formales como informales, permitirían precisar el marco de incentivos que influye sobre los diferentes actores y así analizar bajo qué condiciones efectúan sus transacciones. Una de las alternativas para resolver la complejidad que genera este tipo de estudios es realizar un análisis por módulos, donde cada módulo se relaciona a la vez, e influye, sobre el contexto general, como plantean Spiller, Stein y Tommasi (2003). Precisamente, este es el enfoque utilizado en esta investigación, donde se analiza una de las causas que influyen sobre los resultados fiscales, como es la configuración de las reglas presupuestarias, y más específicamente el rol del Congreso en el proceso presupuestario correspondiente al Presupuesto Nacional de la Argentina. Con la adopción de este enfoque, se intentó analizar tanto el desempeño como los factores que condicionan al Poder Legislativo a través de todas las etapas del ciclo presupuestario.

Partiendo de la premisa que las reglas presupuestarias, tanto numéricas como de procedimientos y de transparencia, influyen sobre los resultados fiscales, a lo largo de la investigación se intentó precisar como una determinada configuración de estas reglas inserta en un contexto institucional con bajas probabilidades de generar acuerdos ínter-temporales genera una brecha entre el marco formal y el funcionamiento real del proceso presupuestario con respecto al rol que desempeña el Congreso de la Nación en esta materia.

Así, fue posible analizar cómo la Constitución Nacional y las leyes vigentes en materia de administración financiera otorgan al Poder Legislativo un rol relevante, donde, en una primera instancia debe evaluar, debatir y aprobar la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Ejecutivo. Esta aprobación de la Ley de Presupuesto de la Nación constituye un mandato en el cual se expresan los distintos programas de políticas públicas que el Poder Ejecutivo será responsable de llevar a cabo durante el próximo ejercicio fiscal. En una etapa posterior, el Congreso tendrá a su cargo la tarea de controlar la medida en que ese mandato fue cumplido a través del análisis de la ejecución presupuestaria y del resultado de las cuentas públicas.

En los últimos años, a pesar del notable avance producido en la gestión de los fondos públicos luego de la sanción de la Ley de Administración Financiera en el año 1992, y la normalización de la aprobación de la Ley de Presupuesto antes del inicio de cada ejercicio fiscal, se observa una progresiva disminución de la influencia del Congreso en materia presupuestaria. Durante la aprobación de la Ley de Presupuesto, momento clave en el cual el Congreso valida la estimación de recursos y la propuesta de asignación de gastos del Poder Ejecutivo, se asiste a debates parlamentarios

caracterizados principalmente por el tratamiento desde una óptica puramente financiera y de grandes gastos agregados. No se discuten las líneas de acción que dan lugar a las asignaciones de los distintos programas del Presupuesto, ni los resultados que se esperan obtener con la priorización de algunas áreas de políticas públicas sobre otras que se encuentra implícita en las asignaciones de recursos públicos. En muchos casos la aprobación del presupuesto ocurre prácticamente a libro cerrado. En este punto es necesario aclarar que uno de los aspectos más relevantes para analizar es la calidad de las modificaciones que introduce el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto, y no solo su cantidad. Así, un buen desempeño del Congreso podría implicar que introduzca un número reducido de modificaciones, pero que contribuyan al logro de la solvencia fiscal, y no un número elevado de modificaciones que reflejen la existencia de políticas de tipo *pork barrel* en la etapa de aprobación. En Argentina es más factible observar la segunda situación y no la primera. Por otra parte, la lógica de formulación del Presupuesto Nacional al interior de cada jurisdicción del Ejecutivo también influye sobre la calidad del análisis que pueda realizar el Congreso. El proceso de elaboración del presupuesto puede caracterizarse básicamente como incremental con respecto a los presupuestos anteriores, donde la determinación de niveles de producción de bienes y/o servicios con el fin de lograr resultados concretos en cada programa presupuestario, y de esta forma determinar los montos financieros necesarios, no es la práctica habitual. En su lugar, el proceso de formulación del Anteproyecto de Presupuesto de cada entidad se reduce a la discusión de flujos de fondos en base a incisos presupuestarios, socavando una de las principales funciones del presupuesto, que es relacionar el plan de gobierno con la asignación de fondos.

Distintos factores presentes en el marco institucional del proceso presupuestario argentino generan incentivos que refuerzan este comportamiento del Congreso. Se puede señalar, por ejemplo, la utilización estratégica de las estimaciones de ingresos sobre las cuales se elabora el proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. A lo largo de la década del '90 fue común la sobrestimación de recursos con respecto a los efectivamente ingresados al fisco, mientras que esta situación se invirtió en los últimos tres años, observándose que las estimaciones de ingresos fueron marcadamente inferiores a los efectivamente percibidos. En la dos situaciones, subestimación o sobrestimación de recursos, estas importantes diferencias entre las estimaciones y los montos recaudados, sumado a las amplias facultades del Poder Ejecutivo para realizar modificaciones a la Ley de Presupuesto aprobada originalmente, generan mecanismos que permiten mayor discrecionalidad en la toma de decisiones sobre la asignación efectiva de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo. En la práctica es posible observar cómo el sistema de cuotas presupuestarias administrado por la Secretaría de Hacienda fue una potente herramienta para gestionar el nivel de ejecución del presupuesto de manera unilateral por parte del Poder Ejecutivo en épocas de recesión, mientras que en la actualidad, con un mejor desempeño de la economía, las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de

Ministros, en conjunto con la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Ejecutivo, permiten asignar los mayores recursos sin la participación del Congreso.

Además, por distintas razones, las asignaciones de varias entidades y fondos no se encuentran consolidadas en el Presupuesto Nacional o reciben un tratamiento diferente, como son los casos de los fondos fiduciarios, los fondos afectados y los organismos fuera del presupuesto. Si bien este tratamiento diferenciado puede encontrarse en algunos casos justificado, por ejemplo, por necesidades operativas y administrativas específicas, de hecho significa una limitación al ámbito de influencia del Congreso sobre el presupuesto y en muchos casos contribuye a generar situaciones en las que se puede cuestionar la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo, así como la pérdida de integridad del Presupuesto Nacional, uno de los principales logros de la reforma del sistema de administración financiera.

Esta situación se ve agravada por la debilidad de los controles legislativos sobre la ejecución del presupuesto, es decir sobre el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Presupuesto sancionada. De acuerdo a las normas vigentes, al Congreso le corresponde por una parte, realizar un seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria y por otra parte efectuar un control ex-post de la misma a través del análisis de la Cuenta de Inversión de cada ejercicio fiscal en base a los dictámenes producidos por la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A pesar de ello, el seguimiento trimestral ha sido cuando menos irregular, observándose una discontinuidad por parte del Poder Ejecutivo en enviar al Congreso la información necesaria, y por parte del Congreso de reclamarla. Además, en el ámbito del Poder Legislativo no se estableció ningún procedimiento para analizar y/o dictaminar esta información. Por su parte, el control ex-post de las cuentas públicas que se realiza mediante la Cuenta de Inversión se encuentra prácticamente paralizado. La última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso corresponde al año 1993, mientras que el último informe no vinculante sobre la misma realizado por la AGN corresponde al año 2001.

Suele considerarse que en países donde resulta necesario llevar a cabo reformas estructurales y donde existen dificultades para lograr el equilibrio de las cuentas públicas, es necesaria una mayor concentración de poder sobre el presupuesto en el Poder Ejecutivo. Desde mediados de los '90, esta parece haber sido la lógica detrás de una creciente concentración de facultades presupuestarias en el Poder Ejecutivo, constituyéndose en una tendencia que persiste hasta la actualidad. A partir de 1997 el Jefe de Gabinete de Ministros ha contado con facultades especiales para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional que, de acuerdo al marco normativo, deberían tener tratamiento legislativo, como por ejemplo el cambio de finalidades de las partidas presupuestarias. Estas facultades fueron inicialmente delegadas por leyes específicas del Congreso, en períodos sucesivos, decretadas por el propio Poder Ejecutivo, mientras que en los últimos años es frecuente su incorporación directamente en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso. De esta manera, una delegación de facultades originalmente excepcional para que el Poder Ejecutivo contara con las herramientas para enfrentar

contextos de fuertes crisis, se puede transformar en la práctica habitual, sumándose a la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia, para modificar el presupuesto. En el año 2004 las modificaciones realizadas mediante este mecanismo representaron un incremento del 16% con respecto al presupuesto original.

A esto deben sumarse otros factores, tales como la creciente brecha que se observa entre las capacidades técnicas en materia presupuestaria con las que cuenta el Poder Ejecutivo en relación al Poder Legislativo. Durante el proceso de modernización de la administración financiera, en el Poder Ejecutivo se produjo un fortalecimiento del Ministerio de Economía, que no fue acompañado de un proceso similar en el Congreso, generándose una asimetría de capacidades institucionales entre estos dos actores. Esta situación limita el análisis de la información presupuestaria en el Congreso.

Cada una de las situaciones mencionadas hasta aquí tiene como resultado una creciente pérdida de relevancia de la Ley de Presupuesto aprobada. La lógica detrás de las proyecciones que sirven como base para su elaboración, la baja capacidad institucional que posee el Congreso para su análisis, así como el hecho de que el Poder Ejecutivo cuenta con facultades para su modificación posterior, generan bajos incentivos para que el Congreso pueda cumplir adecuadamente con sus funciones en relación al gasto público. El resultado es una pérdida de relevancia del Poder Legislativo en materia presupuestaria, que puede afectar el necesario equilibrio entre estos dos poderes constitucionales en un aspecto clave como es la asignación de los recursos públicos.

Diversos factores del marco institucional vigente en Argentina generan esta situación, tanto desde la lógica propia del proceso presupuestario, como también desde aquellos que influyen sobre la participación del Congreso en el proceso de las políticas públicas en general. Para considerar estos factores es necesario tener en cuenta, en primer lugar, la influencia del sistema de gobierno de nuestro país, caracterizado por un presidencialismo fuerte, en el cual el Poder Ejecutivo cuenta con importantes facultades para influir sobre el desarrollo de políticas públicas, con prerrogativas legislativas tales como las capacidades de veto total o parcial a las leyes aprobadas en el Congreso y la facultad de introducir normas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia. En este esquema, el Poder Legislativo presenta una postura principalmente reactiva, funcionando como actor de veto a las propuestas del Poder Ejecutivo y moviéndose entre una postura “localista”, en la que realiza concesiones en materia de políticas públicas a cambio de ciertos beneficios para el distrito electoral de cada legislador y una postura “negociadora”, en la que busca participación en el desarrollo de políticas sin llegar a oponerse a la postura del Ejecutivo.

En segundo lugar, el accionar del Congreso se ve influenciado por la relación existente entre los legisladores y los líderes políticos de sus provincias de origen. El sistema electoral actual proporciona importantes atribuciones a los líderes provinciales para la elaboración de las listas en las candidaturas legislativas, generando de este modo trabas para la construcción de una carrera parlamentaria de

mediano / largo plazo. Esto provoca una importante dependencia por parte de los legisladores de las definiciones que toma la conducción política provincial. Esta dependencia, sumada al hecho de que en el esquema federal actual los gobernadores constituyen actores de peso en el desarrollo de la política federal, generan incentivos para que los legisladores, en general, prefieran perseguir una carrera política en el Poder Ejecutivo, tanto provincial como nacional, por sobre la opción de una carrera legislativa.

También existen factores al interior del funcionamiento del Congreso que influyen sobre su nivel de participación en el presupuesto. A diferencia de las comisiones legislativas en general, en la Comisiones de Presupuesto y Hacienda es posible observar que sus autoridades presentan un alto nivel de permanencia en sus cargos, advirtiéndose cierto nivel de especialización en estos actores claves. Por su parte, la principal contraparte en materia presupuestaria en el Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, presenta una fuerte especialización y permanencia en sus cargos técnicos, así como niveles políticos con experiencia en la materia. Esta situación podría llevar a la conclusión de que existen condiciones para el logro de acuerdos intertemporales que permitan alcanzar mejores resultados del proceso presupuestario. Sin embargo, si se consideran los principales objetivos de la gestión del gasto público señalados por Schick (1998), solvencia fiscal, asignación eficaz de los recursos y eficiencia operativa, los acuerdos alcanzados entre estos actores han logrado producir fuertes mejoras en el funcionamiento de este proceso, principalmente con la sanción y posterior implementación de la Ley de Administración Financiera, pero no en el cumplimiento efectivo de estos objetivos. Parte de las causas que explican esta situación, además de los factores del contexto macroeconómico que exceden a la gestión del gasto público, es el peso de los bloques partidarios en el funcionamiento legislativo del Congreso. En el seno de los bloques, donde a la vez coexisten subbloques con diversos orígenes e intereses, es donde se toman las decisiones y se define la postura del partido con respecto a cada tema. De este modo, durante el debate y sanción del Presupuesto Nacional, la postura del bloque, en el caso del bloque oficialista generalmente en línea con el Poder Ejecutivo, pareciera tener más peso relativo que los acuerdos que se puedan lograr al interior de la comisión por legisladores individuales. Y como las prioridades del bloque suelen estar más influenciadas por la coyuntura política, por lo general no llegan a producirse acuerdos que permitan lograr mayor calidad en el resultado del proceso presupuestario mediante la implementación de políticas de mediano / largo plazo. A modo de ejemplo, en el año 2004 el Congreso sancionó a pedido del Poder Ejecutivo la Ley que establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, el cual contiene entre otras disposiciones, la prohibición de reasignar partidas de gastos de capital o aplicaciones financieras hacia gastos corrientes. Pocos meses después el mismo Congreso aprobó la Ley de Presupuesto Nacional 2005 que exceptuaba al Poder Ejecutivo de cumplir con esta restricción.

Así, la lógica del esquema político-electoral vigente, con un presidencialismo fuerte, líderes políticos provinciales con un importante protagonismo y gran influencia sobre los legisladores nacionales, junto

a la dinámica de funcionamiento interna del Parlamento, con fuerte peso de los bloques partidarios, bajos incentivos para la especialización legislativa y para el fortalecimiento de las capacidades de las comisiones parlamentarias, generan, junto con las características propias del proceso presupuestario, a la vez que retroalimentan, una lógica que provoca una creciente pérdida de protagonismo del Congreso en la toma de decisiones sobre el Presupuesto Nacional.

En consecuencia, los condicionantes del desempeño del Congreso en el ciclo presupuestario deben ser analizados en distintos niveles. Parte de ellos se relacionan específicamente con la configuración actual del proceso presupuestario, otros responden a la situación particular que atraviesa el país en los últimos años en materia social, económica y política, y todos se enmarcan en características de la estructura del sistema político – partidario y los incentivos que ésta genera para los actores involucrados. Por esta razón, el diseño de propuestas que apunten a revalorizar su rol en materia presupuestaria deberá tener en cuenta el nivel de complejidad de los desafíos presentes, generado por la interrelación e influencia de estos factores.

Es probable que propuestas que apunten a la concreción de cambios en la estructura del sistema político–partidario, más allá de sus importantes costos de implementación, presenten resultados perceptibles en el mediano / largo plazo. Adicionalmente, el esquema de incentivos actual incrementa el riesgo de que propuestas orientadas a fortalecer aspectos concretos relacionados con el presupuesto, tales como mejorar las capacidades técnicas de análisis presupuestario en el Congreso o el funcionamiento de la Comisiones Legislativas, no logren ser implementados ante la falta de apoyo de los actores involucrados, o que se produzca la paradoja que estas acciones contribuyan a reforzar la lógica existente.

En consecuencia, previo al desarrollo de propuestas es recomendable profundizar el análisis de la composición de las Cámaras Legislativas, de los bloques partidarios y de las comisiones, así como de las características específicas de los legisladores, con el objetivo de diferenciar incentivos particulares dentro del Congreso, e identificar actores interesados en este tipo de reformas y con voluntad para apoyarlas. A su vez, esto contribuirá a detectar las principales áreas de interés de los legisladores, permitiendo concentrar el esfuerzo en el desarrollo de medidas con mayores posibilidades de éxito.

Con respecto al diseño de propuestas concretas, resulta necesario concentrar los esfuerzos en definir “ventanas de oportunidad” que permitan reformas específicas del ciclo presupuestario. De este modo será posible introducir modificaciones sobre el marco de incentivos vigente que, por una parte, generen incentivos para los legisladores que se involucren en su implementación, y que por otra parte, no generen desde el inicio un veto directo o indirecto por parte del resto de los actores, tanto dentro del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Identificar estas “ventanas de oportunidad” implica analizar que cambios reales es posible producir con el actual sistema de incentivos que generen beneficios positivos en el margen para los actores que los promueven, a la vez que identifican qué

actores dentro del Congreso están interesados en este tipo de medidas, y sobre qué etapas del proceso presupuestario es conveniente concentrar la atención para obtener los resultados esperados. En este contexto, pareciera que plantear una estrategia de revalorización, y no sólo de fortalecimiento, del rol del Congreso en el proceso de políticas públicas en general, y en el presupuesto en particular, podría generar mayores apoyos para su concreción.

Dada la complejidad del esquema actual de incentivos de los legisladores, estas propuestas deberán identificar, además de las puntos concretos a mejorar, las estrategias que permitan su implementación. Una estrategia incremental, focalizada al inicio en ciertas áreas y puntos claves puede ser una opción que permita sentar las bases para la realización de reformas estructurales de más largo plazo. Pero, para el éxito de ésta, la misma debe estar contenida en una estrategia mas amplia, la cual debe contar con fuerte liderazgo político y obtener resultados visibles y medibles de transparencia y eficiencia, en los posible en el corto plazo, para generar mayor base de sustento. Si se logran estas condiciones, esta situación permitiría su replica y expansión gradual a otras temáticas de las políticas públicas, como parte de una estrategia global de revalorización del desempeño del Congreso. Como es posible observar los desafíos son complejos y múltiples, y por lo tanto las propuestas a desarrollar deben considerar cuidadosamente los factores y condicionantes que operan sobre el Congreso.

A modo de reflexión final es posible plantear que, luego de la profunda crisis del año 2001 Argentina aún enfrenta grandes desafíos en el plano social y económico, con elevados niveles de pobreza en la población y con la necesidad de superávit fiscal primario durante las próximas décadas que permitan honrar los compromisos asumidos luego de la reestructuración de la deuda pública en default. Para implementar medidas que resuelvan estos desafíos resulta imprescindible revalorizar el rol del Congreso en el proceso de políticas públicas en general, y en el proceso presupuestario en particular, con el objetivo que sus acciones estén orientadas al logro de la solvencia fiscal, la mejora en la eficacia de la asignación de los recursos públicos y un funcionamiento más eficiente de los organismos públicos. Por lo tanto, identificar claramente los condicionantes de su desempeño se convierte en una condición previa para el logro de estos objetivos. El presente trabajo intenta realizar profundo análisis de la interrelación entre el Congreso Nacional y el Presupuesto Nacional que sirva de base para el desarrollo de futuras acciones en esta materia.

Bibliografía

- ABUELAFIA, Emmanuel, Sergio BERENSZTEIN, Miguel BRAUN y Luciano DI GRESIA (2005). “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”. CIPPEC-BID, Mimeo.
- ACEMOGLU, Daron (2005). “Constitution politics and economics: a review essay on Persson and Tabellini’s <The economic effect of constitutions>”. National Bureau of Economic Research Working Paper Series N° 11235.
- ACUÑA, Carlos, Sebastián GALIANI y Mariano TOMMASI (2004). “Understanding reform: the case of Argentina”. Universidad de San Andrés.
- ALESINA, Alberto, Ricardo HAUSMANN, Rudolf HOMMES y Ernesto STEIN (1999) “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. En: *Journal of Development Economics* 59, Agosto.
- _____ y Roberto PEROTTI (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”. National Bureau of Economic Research, NBER .Working Paper Series N° 5.556.
- _____ y Roberto PEROTTI (1995). “The Political Economy of Budget Deficits,” IMF Staff Papers, March 1995.
- BABINO, Luis y Aníbal SOTELO (2003). “A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina: análisis y reflexiones”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Buenos Aires. Año XXXI, N° 53, Noviembre-Diciembre.
- BAGLINI, Raúl E., Oscar S. LAMBERTO, Carlos MAESTRO y Miguel Ángel PICHETTO (2003). Proyecto de Ley S1641/03 de creación de la Oficina de Presupuesto en el Congreso. Orden del día N° 540.
- BERCOFF, José, Osvaldo MELONI y Jorge P. NOUGUÉS (2002). “La influencia del Congreso en la distribución de fondos federales”. Anales 28va Reunión Asociación Argentina de Economía Política.
- BERENSZTEIN, Sergio (2004). “Documento de diagnóstico y propuestas del Componente Gestión Legislativa”, Programa de Fortalecimiento Institucional del Honorable Senado de la República Argentina. Mimeo.
- _____, Hernán LERENA ORTIZ y Marcos PEÑA (2000). “Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario”. *Revista Internacional de Presupuesto Público* Año XXVII N° 44 – Noviembre-Diciembre.
- BOTANA, Natalio (1984). El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- CALVO, Ernesto, Mariela SZWARCBERG, Juan Pablo MICOZZI y Juan Facundo LABANCA (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”. En: Calvo, E. y J. M. Abal Medina (h) (Eds.), El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Eudeba, Buenos Aires.
- CAREY, John M. y Matthew S. SHUGART (1998), “Calling out the Tanks or Filling out the Forms?”. En: J. Carey y M. Shugart (eds.), Executive Decree Authority, New York: Cambridge University Press.
- CORRALES, Javier (2002) “Legislative Oversight of New Technocracies: The Argentine Case: 1983-2001”. Mimeo.
- COX, Gary W. y Scott MORGENSTERN (2001) “Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina”, en *Desarrollo Económico* 163: 41, octubre-diciembre.
- _____ y Matthew McCUBBINS (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”. En: S. Haggard Y M. McCubbins (eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.

- DE RIZ, Liliana y Gerardo ADROGUÉ (1991). “Democracia y Elecciones en la Argentina: 1983-1989”. En: Nohlen D. y L. De Riz (comps.), Reforma institucional y cambio político. CEDES-CEGASA, Buenos Aires.
- DINATALE, Martín (2005). “Leandro Despouy: los argentinos no tenemos una cultura de control”. *Diario La Nación*, 17 de Abril de 2005, Buenos Aires.
- ETCHEMENDY, Sebastián (1998). “Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política: Una comparación entre Alberdi y los Autores Federalistas”. Documento de Trabajo N° 27. Universidad Torcuato Di Tella.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). “Manual de Transparencia Fiscal”, Departamento de Finanzas Públicas, Washington D.C.
- HAGGARD, Stephan y Matthew McCUBBINS (2001) “Political Institutions and the Determinants of Public Policy”. En: Haggard, S. y M. McCubbins (eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.
- HALLERBERG, Mark y Jürgen VON HAGEN (1999). “Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union”. En: Poterba, J. y J. Von Hagen (eds.), Fiscal Institutions and fiscal performance. The University of Chicago Press, Chicago.
- JONES, Mark P. (2001). “Political institutions and public policy in Argentina – an overview of the formation and execution of the national budget”. En: Haggard, S. y M. McCubbins (eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.
- _____, Sebastián SAIEGH, Pablo SPILLER y Mariano TOMMASI (2000). “Políticos profesionales, legisladores amateurs: el Congreso argentino en el Siglo XX”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento N° 45.
- LABAQUI, Juan (2005). “Presidentes, gobernadores y legisladores: consideraciones sobre las relaciones Ejecutivo - Legislativo en la Argentina”. Background paper Proyecto “Fortalecimiento del Congreso en el Proceso Presupuestario” Fundación Konrad Adenauer, Mimeo.
- MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). Libro Blanco de la Previsión Social (2003).
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY (1995). “Building democratic Institutions: party systems in Latin America”. Stanford University Press, Stanford.
- _____ y Matthew Soberg SHUGART (1997). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. En: Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comps.), Presidencialismo y democracia en América Latina. Paidós, Buenos Aires.
- MAKÓN, Marcos (2004). “Análisis y recomendaciones sobre los informes producidos en materia de administración financiera federal y de provincias seleccionadas y de compras a nivel federal”. IGR Argentina, Banco Mundial, Mimeo.
- _____ (1999). “El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario”. Mimeo
- MARTIRENE, Roberto A. (2004). “Formulación y aprobación del presupuesto público utilizando el enfoque del presupuesto base cero”. Proyecto PNUD N 97025 – FOSIP.
- MENDELEVICH, Pablo (2005). “La coparticipación. El precio del poder”. *Diario La Nación*, 6 de Abril de 2005, Buenos Aires.
- MÜHLEISEN, Martin, Stephan DANNINGER, David HAUNER, Kornélia KRAJNYÁK y Bennett SUTTON (2005). “How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?”. IMF Working Paper wp/05/66.
- MUSTAPIC, Ana María y Mariana LLANOS (2000). “El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del Presupuesto y el MERCOSUR”. En: Caetano, G. y R. Perina (coord.), MERCOSUR y parlamentos. Los Congresos en la democracia y la integración. CLEAH y UPD – OEA, 2000. Montevideo, Uruguay.
- NDI (2003). “Legislatures and the Budget Process”. National Democratic Institute for International Affairs.
- OECD / World Bank (2003). “Budget database”.

- OECD (2001). “OECD Best Practices for Budget Transparency”. Public Management Service.
- ONP – Oficina Nacional de Presupuesto (2004). “¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno?”. XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público, San José de Costa Rica.
- OLSON, Mancur Jr. (1986). “La lógica de la acción colectiva”. En: Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.), La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Buenos Aires.
- PIFFANO, Horacio (1998). “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”. Documento N° 4, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- PODER CIUDADANO (2004). “El Congreso bajo la lupa. Informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano”. Poder Ciudadano, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2004). “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina”. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, Santiago de Chile.
- SANGUINETTI, Juan (2004) “Argentina Institutional and Governance Review. Informe Área Administración Financiera”. Banco Mundial, Buenos Aires. Mimeo.
- _____ (2002) “Los determinantes políticos e institucionales de las políticas sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios”. Documento 65, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- SANTISO, Carlos (2005). “Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process”. XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, CEPAL, Santiago de Chile, 24 al 27 de Enero de 2005.
- SCARTASCINI, Carlos y Mauricio OLIVERA (2003) “Political institutions, policymaking processes and policy outcomes: A guide to theoretical modules and possible empirics”. Research Department, Inter-American Development Bank.
- SCHICK, Allen (2003). “Managing public expenditures” En: *Argentina reforming policies and institutions for efficiency and equity of public expenditures*. World Bank Report N° 25991-AR.
- _____ (2002) “Can national legislatures regain an effective voice in budget policy?”. *Journal on budgeting* Vol. I, N° 3. OECD.
- _____ (1998). “A contemporary approach to public expenditure management”. World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division.
- SHEPSLE, Kenneth y Mark BONCHEK (1997). Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions. W. W. Norton & Company, New York.
- SOTELO MACIEL, Jorge A. (2003). “Módulo organizacional. Análisis y propuestas”. Proyecto FOSIP-Subsecretaría de Presupuesto. Buenos Aires.
- SPILLER, Pablo (2004). “Coparticipación y reforma política”. Presentación realizada en CIPPEC. 25 de Marzo de 2004. Buenos Aires.
- _____, Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI (2003). “Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. An intertemporal transactions framework”. Documento N° 81, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- _____ y Mariano TOMMASI (2001). “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”. Documento N° 58, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- _____ (2000). “Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una aproximación desde la Nueva Economía Institucional”. Documento N° 33, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- STAPENHURST, Rick (2004). “The Legislature and the Budget”. WP 37233, World Bank Institute. Washington D.C.

- STEIN, Ernesto, Axel RADICS, Hernán BLEJER y Marina SALLUSTRO (1999). “Reglas de procedimiento y transparencia”. Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- STROM, Kaare (1999) “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”. *American Journal of Political Science* 34, Mayo.
- SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO (S/F), “El sistema presupuestario público como instrumento para la gestión por resultados”. Ministerio de Economía y Producción, Argentina. Mimeo.
- TOMMASI, Mariano with Mark P. JONES y Sebastián SAIEGH (2004). “Congress and political careers”. En: Tommasi M. y P. Spiller, The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and Application to Argentina. Mimeo, a ser publicado por Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George (1995). “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”. En: Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.), La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Buenos Aires.
- TULA, María Inés y Miguel DE LUCA (2001). “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina”. En: Mallo, Susana y Miguel Serna (comp.), Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea. Editorial Banda Oriental, Montevideo.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN (2004) “Informe Preliminar sobre Sistemas de Control a Nivel Federal – Institutional And Governance Review Argentina”. Banco Mundial, Buenos Aires, Abril 2004. Mimeo.
- UÑA, Gerardo (2003). Gasto en funcionarios políticos, funcionarios temporarios y legisladores. Estimación y relación con reglas presupuestarias de transparencia. Fundación Konrad Adenauer – Grupo Sophia. Papers Editores, Buenos Aires.
- _____, Nicolás BERTELLO y Gisell COGLIANDRO (2004). “Delegación de facultades del Jefe de Gabinete de Ministros: evolución e impacto en el contexto fiscal actual”. Documento de Trabajo. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- _____, Martín MURA y Enrique MROZEK (2003). “Política Económica del Presupuesto 2004. Evolución 1994-2003”. Grupo Unidos del Sud. Mimeo.
- VEGA, Alejandra, Jaime CRISPI y Héctor HERNÁNDEZ (2004). “Aspectos relevantes de la política fiscal en Chile”. Presentación del 23 de abril. DIPRES, Santiago de Chile, Chile.
- VON HAGEN, Jürgen (1992). “Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities”. European Commission Economic Papers 96, Bruselas.
- WEHNER, Joachim (2004) “Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle”. World Bank Institute working paper, Washington D.C.

Entrevistas Realizadas

- CAPITANICH, Jorge Milton. Senador Nacional del Partido Justicialista por la Provincia de Chaco, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores de la Nación.
- GUTIÉRREZ, Julio. Diputado Nacional del Partido Justicialista por la Provincia de Santa Fe, Vicepresidente del Bloque Justicialista de la Cámara de Diputados de la Nación, Vocal de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación.
- MARTIRENE, Roberto A. Ex Director de la Oficina Nacional de Presupuesto. Asesor de la Subsecretaría de Presupuesto, Secretaria de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción.
- PINEDO, Federico. Diputado Nacional de Compromiso para el Cambio por la Ciudad de Buenos Aires, Secretario de las Comisión de Economía de la Cámara de Diputados de la Nación.
- PRESMAN, Jorge. Ex asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, ex Gerente de Deuda Pública de la Auditoría General de la Nación y ex Síndico General Adjunto de la Sindicatura General de la Nación.
- RABINOVICH, Andrés. Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión. Auditoría General de la Nación.
- SCHWEINHEIM, Guillermo. Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- SNOPEK, Carlos. Diputado Nacional del Partido Justicialista por la Provincia de Jujuy, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación.

Autores

UÑA, Gerardo. Licenciado en Economía de la UBA. Especialista en proceso presupuestario. Consultor del Banco Mundial y del BID en Administración Financiera. Se ha desempeñado como asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la República Argentina y del Vice Ministerio de Administración Financiera de la República del Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI, AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires. Realiza investigaciones sobre el presupuesto público e instituciones para diversos centros de estudios.

COGLIANDRO, Gisell. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba y Master en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis en elaboración). Investigadora en temas de presupuesto del Sector Público. Ha desarrollado investigaciones sobre instituciones y gobernabilidad de Argentina para el Banco Mundial.

BERTELLO, Nicolás. Licenciado en Administración de Empresas de la UADE. Se ha desempeñado como investigador de temas relacionados con el presupuesto en el Sector Público para diversos centros de estudios. Formo parte de un equipo de consultoría en el Ministerio de Hacienda de Paraguay en el proyecto de fortalecimiento del proceso presupuestario del año 2004.

LABAQUI, Juan. Licenciado en Ciencia Política de la UBA. Actualmente está cursando la Maestría en Políticas Públicas de la UTDT. Ha desarrollado estudios sobre políticas públicas para distintos centros de investigación, y escrito trabajos sobre los partidos políticos en Argentina.